

# Tidlig innsats i utdanningspolitikk og lærerpraksis

*En analyse av utdanningspolitiske dokumenter og  
kvalitative intervju med 1.-4.trinns lærere*

Stine Therese Ulimoen Pettersen



Masteroppgave  
Pedagogisk forskningsinstitutt

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2013



# Tidlig innsats i utdanningspolitikk og lærerpraksis

## 1. Dokumentanalyse:

### **Opplæringsloven §1-3:**

*Tilpasset opplæring og Tidlig innsats.*

### **Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen:**

Innstilling til Odelstinget nr. 86 (2008–2009)

*Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova.*

### **Det kongelige Kunnskapsdepartement:**

Stortingsmelding nr. 16 (2006-2007):

*... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.*

Stortingsmelding nr. 31 (2007-2008):

*Kvalitet i skolen.*

Odelsting proporsjon nr. 55 (2008-2009):

*Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova.*

## 2. Kvalitative forskningsintervju med sju lærere på 1.- 4.trinn

*Arya, Enja, Guri, Ina, Nora, Rita, Ylva*

Copyright Forfatter

År 2013

Tittel: Tidlig innsats i utdanningspolitikk og lærerpraksis

Forfatter: Stine Therese Ulimoen Pettersen

<http://www.duo.uio.no>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

TITTEL: Tidlig innsats i utdanningspolitikk og lærerpraksis

AV: Stine Therese Ulimoen Pettersen

Masteroppgave i Pedagogikk ved Pedagogisk forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.

Studieretning: Læreplanarbeid, utdanning og vurdering.

ANTALL TEGN m/ mellomrom: 220 000 (tilsvarer 88 sider)

HØSTEN 2013

NØKKEWORD:

Tidlig innsats, opplæringsloven, grunnopplæring, læreplan, lærertetthet, grunnleggende ferdigheter, kartlegging og vurdering, målstyring.



# Sammendrag

Denne masteroppgaven undersøker begrepet ”tidlig innsats” i utdanningssammenheng. Studien har sett på hvordan prinsippet om tidlig innsats er beskrevet og forstått på henholdsvis politisk og praktisk nivå. Datamaterialet og analysen er todelt. Først undersøkes opplæringslovens §1-3 ”Tilpassa opplæring og tidleg innsats”, samt sentrale utdanningspolitiske dokumenter. I andre del er det gjennomført kvalitative forskningsintervju med sju lærere på 1.-4.trinn.

Analysen og drøftingen viser at tidlig innsats på politisk nivå er et sammensatt og vidtfavnende begrep. Det har implikasjoner for mange sider ved skole og undervisning og knyttes til flere didaktiske kategorier jamfør didaktisk relasjonstenkning. Fra politisk hold har tidlig innsats som overordnet mål å utjevne sosiale forskjeller. Det skal i første omgang gjøres ved at alle elever utvikler gode grunnleggende ferdigheter, spesielt i lesing og regning. Sentralt i dette arbeidet står en mer helhetlig skoledag, tidlig innsats for kartlegging og identifisering av elever som trenger ekstra forsterket undervisning, samt en økning av lærertettheten på de fire første årstrinnene. For å lykkes med tidlig innsats ser myndighetene det som nødvendig at skolen og lærere endrer sin kultur og holdning på flere områder. I tillegg sier utdanningsmyndighetene at de ønsker å sentralstyre norsk skole ytterligere, samtidig som skoler og lærere må ta mer ansvar for elevenes resultater.

Lærerne som er intervjuet har en nokså lik forståelse av tidlig innsats. De sier at det betyr flere lærere, mer oppmerksomhet om de første skoleårene og innlæring av grunnleggende ferdigheter. Det er ingen av lærerne som nevner at tidlig innsats er lovfestet. De ser heller ikke på de obligatoriske statlige kartleggingsprøvene som direkte knyttet til tidlig innsats. For lærerne dreier tidlig innsats seg om å fange opp tidlig og gjøre en ekstra innsats overfor de elevene som sliter på skolen. Samtlige lærere mener at tidlig innsats er viktig og riktig. De færreste opplever imidlertid at det er tilstrekkelig med ressurser til å innfri intensjonene i tidlig innsats. Lærerne mener det er for få lærere, for lite tid, for mange læringskrav og for høye forventninger til elevene til at det de anser som grunnsynet i sin pedagogikk og formålet med tidlig innsats kan realiseres. Lærerne etterlyser mer handlingsrom og mindre målstyring.

På bakgrunn av studiens funn mener jeg det er interessant å stille spørsmålet ved om tidlig innsats er et begrep med i første rekke politisk eller pedagogisk verdi.





# Forord

Å redusere sosial ulikhet, øke sosial rettferdighet, sikre like muligheter til læring og gode skoleopplevelser for alle barn uavhengig av bakgrunn og forutsetninger, opptar meg både privat, som politisk engasjert og ikke minst som pedagogikkstudent og lærer. Det er etter mitt syn skolens kjerneoppgave. At masteroppgaven min på en aller annen måte skulle ha det som overordnet tema var derfor ingen overraskelse. Tidlig innsats er av utdanningsmyndighetene fremstilt som en nøkkel i skolens arbeid for å utjevne forskjeller, og ble derfor min innfallsvinkel til temaet. Det har vært svært givende å få jobbe med et tema som jeg brenner for og som jeg samtidig ser på som en av samfunnets viktigste oppgaver.

Uten min dyktige veileder, Svein Egil Vestre hadde både oppgaven og arbeidet med den vært mindre helhetlig og langt tyngre. Takk for positive tilbakemeldinger og nyttige fremovermeldinger. Flotte medstudenter, gode forelesere og et inspirerende pedagogikkstudie ved Pedagogisk forskningsinstitutt skal også ha takk. Dere åpnet dette fantastiske faget for meg og fylt det deretter med kunnskap og diskusjon. Min tålmodige, korrekturlesende samboer som vekselvis har trøstet meg og dyttet meg videre, fortjener også en stor premie. Johannes, du er best.

Aller størst takk går likevel uavkortet til de sju enestående læreren som har stilt opp som informanter. Uten dere ingen masteroppgave. Dere har gitt av dere selv, delt deres erfaringer og imponerende praksis. Dere har beriket meg og oppgaven med svært interessante og dyptloddende refleksjoner, men også med usikkerheter og bekymringer. Samtalene med dere har vært den mest lærerike delen av masteroppgavearbeidet. Takk!



# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Tidlig innsats – en innledning</b>	<b>1</b>
1.1	Problemstilling og forskningsspørsmål	3
1.2	Avgrensning	4
1.3	Struktur	5
<b>2</b>	<b>Tidlig innsats i en sosiopolitisk kontekst – Hvorfor?</b>	<b>6</b>
2.1	Tidlig innsats i norsk utdanningspolitikk	6
2.1.1	Tidlig innsats som lovendring og helhetlig satsing	6
2.1.2	Tidlig innsats som ny og helhetlig skoledag	7
2.2	Norske utdanningsmyndigheters begrunnelser for og intensjoner med tidlig innsats	8
2.2.1	Bakgrunn for tidlig innsats	9
2.2.2	Sosiopolitiske mål og intensjoner med tidlig innsats	9
2.2.3	Begrunnelsene for tidlig innsats	10
2.3	Internasjonalt bakteppe for tidlig innsats	13
2.3.1	Tidlig innsats i Finland – ”nulltoleranse for ulikhet i læring”	13
2.3.2	Tidlig innsats i USA – ”No Child Left Behind”	15
2.3.3	Tidlig innsats i Australia - ”Early Years – Literacy program”	16
2.4	Tidligere norsk forskning på tidlig innsats	18
2.4.1	”Tidlig innsats – Bedre læring for alle?”	18
2.4.2	”Tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten”	19
<b>3</b>	<b>Tidlig innsats i lys av læreplanteori</b>	<b>21</b>
3.1	Tidlig innsats i lys av læreplanbegrepet	21
3.2	Tidlig innsats i lys av Goodlads læreplanvirkelighet	22
3.2.1	Hovedområder i læreplanen og tidlig innsats	23
3.2.2	Beslutningsnivå i læreplanarbeid og tidlig innsats	23
3.2.3	Fremtredelsesformer i læreplaner og tidlig innsats	24
3.3	Tidlig innsats og læreplanmodeller	26
3.3.1	Målorienterte læreplanmodeller	26
3.3.2	Prosesorienterte læreplanmodeller	27
3.3.3	Overveiende læreplanmodeller	27
3.4	Tidlig innsats i lys av styringsteori	28
3.4.1	Politisk og profesjonell styring	28
3.4.2	Forhandlings- og nettverksstyring i utdanning	31
3.5	Tidlig innsats i lys av implementeringsteori	32
<b>4</b>	<b>Metodisk tilnærming til tidlig innsats</b>	<b>35</b>
4.1	Valg av forskningsdesign og metode	35
4.1.1	Analyse av politiske dokumenter	35
4.1.2	Kvalitative forskningsintervjuer med lærere på 1.-4. trinn	36
4.2	Analyse av datamaterialet	39
4.3	Kvalitet på forskningsresultatene	40
<b>5</b>	<b>Analyse og drøfting</b>	<b>43</b>
5.1	Tidlig innsats i Opplæringsloven	43
5.2	Tidlig innsats i utdanningspolitiske dokumenter	46

5.2.1	Det substansielle innholdet i tidlig innsats – HVA? .....	48
5.2.2	Den teknisk-profesjonelle siden ved tidlig innsats – HVORDAN?.....	55
5.2.3	Kultur- og holdningsendringer i tidlig innsats .....	57
5.2.4	Oppsummerende drøfting av hovedfunnene i analysen av de politiske dokumentene.....	58
<b>5.3</b>	<b>Tidlig innsats i lærernes praksis .....</b>	<b>61</b>
5.3.1	Det substansielle innholdet i tidlig innsats – HVA? .....	64
5.3.2	Den teknisk-profesjonelle siden ved tidlig innsats – HVORDAN?.....	72
5.3.3	Lærernes vurdering av og holdning til tidlig innsats .....	76
<b>6</b>	<b>Tidlig innsats i politikk og i praksis? – en avsluttende drøfting.....</b>	<b>80</b>
6.1	Tidlig innsats – alt eller ingenting?.....	80
6.2	Tidlig innsats – mål- eller prosessorientering? .....	82
6.3	Tidlig innsats – effektivitet eller kapasitet? .....	84
6.4	Tidlig innsats - et politisk eller pedagogisk begrep? .....	85
<b>7</b>	<b>Konklusjon og veien videre: tidlig innsats - politikk og praksis? .....</b>	<b>88</b>
	<b>Kildeliste .....</b>	<b>91</b>
	<b>Vedlegg / Appendiks .....</b>	<b>101</b>

# 1 Tidlig innsats – en innledning

*"Ingen elever skal henge igjen. Vi ønsker ikke en skole der vi ser at noen elever henger igjen (...). Vi skal bruke kartleggingsprøver til å se tidlig hvilke unger som ikke får det kritiske minimumet av kunnskap – og så skal vi sette inn innsatsen der og da!" (Stoltenberg 2013)*

Dette sitatet er hentet fra en tale holdt av daværende Statsminister Jens Stoltenberg (2013) på Arbeiderpartiets Bratli-seminar om utdanning den 11. januar 2013. Sitatet åpner denne masteravhandlingen fordi det omhandler et lese-, skrive-, og regneløft som Arbeiderpartiet ville gi norske småskoleelever. Et løft og et løfte hvori tidlig innsats, som er masteroppgavens tema, står sentralt.

"Tidlig innsats" er et prinsipp som ble føyd til opplæringsloven den 20. juni 2008 og som trådte i kraft ved skolestart året etter. Begrepet er omtalt i lovens paragraf 1-3 under overskriften *"Tilpassa opplæring og tidleg innsats"*. Lovteksten lyder som følger:

*"Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten. På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning."*

Tidlig innsats er så nytt i utdanningssammenheng at det ikke er å finne i Læreplanen Kunnskapsløftet fra 2006 (Kunnskapsdepartementet, LK06). Begrepet har imidlertid vært stadig oftere på både politikeres, medias, skolebokprodusenters og forskningsinstitusjoners agenda de siste årene. I en tale i 2012 sa daværende kunnskapsminister Kristin Halvorsen (2012) at det å gjøre tidlig innsats til et hovedprinsipp i skolen var et av de første grepene de rød-grønne partiene gjorde etter at de fikk regjeringsmakt i 2005. Begrepet omtales da også i en rekke politiske dokumenter, taler og innlegg fra Kunnskapsdepartementet de siste sju årene ([www.kd.no](http://www.kd.no)). Blant annet kom tidligere kunnskapsminister Bård Vegard Solhjell høsten 2008 med en beskrivelse av sentrale mål i den "rød-grønne skolen" som rommer noe av essensen i tidlig innsats:

*"Skulen må ta tak i små utfordringar før dei veks til store problem. Derfor satsar vi no på å styrkje opplæringa dei første åra. Skulen skal gi alle elevar, uavhengig av sosial bakgrunn, like sjansar. Slik kan skulen vere med på å utjamne forskjellane i samfunnet."* (Solhjell 2008)

Det er likevel ikke bare de rød-grønne-politikerne som har tatt tidlig innsats-begrepet i bruk. I et debattinnlegg i Aftenposten den 10. juli 2013 uttalte høyrepolitikkerne Stian B. Røsland og Torger Ødegaard følgende: *"Jevnlig kartlegging av barns ståsted og progresjon er viktig, ikke som et mål, men som et virkemiddel for tidlig innsats og oppfølging av den enkelte elev."* (Røsland & Ødegaard 2013).

I tillegg til politikerne har også flere aviser og nyhetssendinger de siste månedene hatt artikler og innslag om skole der tidlig innsats-begrepet benyttes. Den 30. januar 2013 hevdet Dagsavisen at *"Spesialundervisning truer skolen"* (Sandbu 2013). Arbeiderpartiets Marianne Aasen er intervjuet og uttrykker bekymring for at skolene gir spesialundervisning for sent og for langt ut i grunnopplæringen. Hun mener at kommunene må fange opp elever som sliter mye tidligere og at de må prioritere å sette inn ressurser enda tidligere. Noen dager senere, den 5. februar 2013 har Dagsavisen en lignende sak. *"For treg norsk skole"* slår de fast denne gangen (Fladberg 2013). I artikkelen uttaler skoleforsker Sidsel Germeten at det råder en *"vente-og-se-holdning"* i norsk skole og at barn som sliter får hjelp for sent og for lite målrettet. Vi må i større grad handle raskt og tenke tidlig innsats, sier hun og utdyper; *"Tidlig innsats må bety hjelp i tidlige barneår og så fort behovet oppdages"*.

Ved siden av politikere og media har blant andre også Forskningsrådet og Aschehoug forlag kastet seg på *"Tidlig innsats-bølgen"*. Våren 2013, arrangerte de hver sine konferanser om temaet. Aschehoug Undervisning avholdt konferansen *"Tidlig innsats 2013 - vi viser deg hvordan"* i sju norske byer i løpet av april. Den samme konferansen arrangerer også høsten 2013. Forskningsrådets program *"Utdanning 2020"* inviterte i mars 2013 til seminar om forskningsfunn innenfor temaene tidlig innsats i barnehagen og ressurser og resultater i grunnopplæringen. I tillegg har Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) publisert rapporter som drøfter ulike sider ved og betydningen av en tidlig innsats. Blant annet utkom *"Språk, stimulans og lærelyst. Tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten"* i 2012 (Wollscheid 2012).

Skoleforskere, ministere og media har på mange måter gitt tidlig innsats en sentral posisjon i skole og opplæring. Men hva sier lærerne? Veien fra politisk retorikk, medias fokus og forskeres uttalelser til læreres praksis i klasserommet er ofte betegnet som lang (jf. bla. St.meld. nr. 31: 9). Denne vissheten, kombinert med opplevelsen av tidlig innsats som et begrep som har slått ut i full blomst og blitt trykket til manges bryst på relativt kort tid, vekket

min nysgjerrighet og ønsket om å se nærmere på hva tidlig innsats-satsingen konkret *er*. I mine studier har jeg derfor, i tillegg til å se på dokumenter fra sentrale utdanningsmyndigheter, også gått til lærerne for å undersøke hvordan de forstår tidlig innsats.

Et sitat fra en av lærerne jeg har intervjuet skal få være med å innlede oppgaven. Denne læreren setter ord på erfaringer som har vist seg å være felles for flere av de jeg snakket med:

*”Jeg har ikke fått noen opplæring til å se hvordan vi skal gjøre ting annerledes i forhold til tidlig innsats. Vi har ikke fått noen andre ressurser. Jeg har merket det på hvordan kommunen jobber, men jeg mener at det har ikke kommet ned til meg som enkeltlærer” (Arya)*

Det som uttrykkes her kan se ut til å indikere at det er et spenningsforhold mellom tidlig innsats i politisk terminologi og hvordan det forstås og oppleves som gjennomførbart og aktuelt for lærerne. For å undersøke disse spenningene og innholdet i tidlig innsats mer inngående tar jeg utgangspunkt i problemstillingen presentert i neste avsnitt.

## 1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen for oppgaven er formulert som følger:

*Hvordan beskrives tidlig innsats i opplæringsloven og i sentrale utdanningspolitiske dokumenter? Hvordan forstås og oppleves tidlig innsats av et utvalg 1.-4.trinns lærere?*

For å belyse problemstillingen tar jeg utgangspunkt i to forskningsspørsmål:

1. Hvordan beskrives den substansielle siden og den teknisk-profesjonelle siden ved tidlig innsats i opplæringsloven og i sentrale utdanningspolitiske dokumenter?
2. Hvordan forstås og oppleves den substansielle siden og den teknisk-profesjonelle siden ved tidlig innsats av et utvalg 1.-4.trinns lærere?

Problemstillingen og forskningsspørsmålene dekker begge de nivåene jeg er interessert i, både den politiske formuleringsarenaen og lærerne på realiseringsarenaen. Målet med undersøkelsene er å identifisere beskrivelser og forståelser av tidlig innsats på de to nivåene. Det vil kunne danne grunnlag for å drøfte dynamikken mellom politikk og praksis. Jeg vil blant annet se på konsistens og inkonsistens mellom hvordan tidlig innsats er fremstilt på

politisk nivå sammenlignet med slik det forstås, oppleves og vurderes av lærere i praksis. Jeg vil også se på hvilke styringsperspektiv som kommer til syne og hvilke implementeringsutfordringer lærerne viser til.

## 1.2 Avgrensning

Det har vært nødvendig å gjøre noen avgrensinger i min tilnærming til tidlig innsats. Det er et begrep som spiller inn på flere sider ved både skolen og andre samfunnsområder. I denne oppgaven er undersøkelsene og drøftingene av ”tidlig innsats” derfor begrenset til å ta utgangspunkt i begrepet slik det står beskrevet i opplæringslovens §1-3. Det vil si tidlig innsats som noe som er spesielt aktuelt på 1.-4. trinn på barneskolen og spesielt rettet mot fagene norsk og matematikk. Det vil si at denne studien ikke vil se på hva tidlig innsats innebærer for barnehagen eller som middel for å hindre frafall i videregående opplæring.

Studien har videre blikket rettet mot den generelle elevgruppen i skolen. Jeg tar ikke for meg elever med nedsatt funksjonsevne, spesifikke og diagnostiserte lærevansker eller andre sosiale, kognitive eller psykiske utfordringer. Dette er ikke en masteroppgave om verken spesialpedagogikk eller minoritetsspråklige elever.

Det vil heller ikke gjøres utdypende drøfting av arbeid med skolens læringsmiljø og skoleutviklingen mer generelt. Dette riktig nok er sider ved skolen som omtales i de politiske dokumentene som analyseres. Men det er tiltak som ikke direkte knyttes til ”tidlig innsats”. Grensene er imidlertid så vage at noen av disse områdene likevel kan bli berørt. En annen sentral avgrensing jeg har gjort er valget om å verken se på lokale styringsdokument eller snakke med skoleledere og skoleeiere. Jeg har heller ikke sett på høringsuttalelser til lovendringene. Den samme avgrensingen er gjort når det gjelder muligheten for å gjøre en utfyllende diskusjon om ”tidlig innsats” som en del av en skole- og samfunnsutvikling der det forventes at barn skal lære stadig mer stadig tidligere. Det vil si at jeg kun viser til problemstillinger knyttet til hvordan tidlig innsats forholder seg til pedagogisk og psykologisk utviklingsteori om modning etc. Det er dessverre anledning til å følge debatten fullt ut. Alle tema jeg har avgrenset meg fra ville vært gode og interessante innfallsvinkler til tidlig innsats. Det blir likevel for omfattende i denne omgang og må overlates til andre å studere.



## 1.3 Struktur

Oppgaven har til sammen sju kapitler. I tillegg kommer kildeliste og som vedlegg ligger intervjuguide brukt i samtale med lærerne. I kapittel to, som følger denne innledningen, vil jeg vise til den utdanningspolitiske bakgrunnen for satsingen på tidlig innsats, internasjonal påvirkning, samt tidligere norsk forskning på tidlig innsats. I kapittel tre drøftes relevante læreplanteoretiske rammer for oppgaven. Metodiske valg og overveielser, samt forskningsetiske problemstillinger beskrives i kapittel fire. I det femte kapittelet analyseres og drøftes opplæringslovene, de utdanningspolitiske dokumentene, samt funnene fra de kvalitative forskningsintervjuene. I kapittel seks gjøres en sammenfattende drøfting av hovedfunn fra analysen og drøftingen. Oppgaven avrundes med en kort konklusjon. Her vil det også sies noe om hvordan denne masteroppgavens funn er et bidrag til det pedagogiske forskningsfeltet og hvor veien kan gå videre.

## 2 Tidlig innsats i en sosiopolitisk kontekst – Hvorfor?

### Da klokken klang

Da klokken klang, så fort vi sprang,  
og ingen sto igjen og hang.  
Men glad og lett og rank og rett  
vi var på plass med ett.

Vi sto som perler på en snor,  
og ingen av oss sa et ord.  
Og ingen lo, men stille sto  
vi sammen, to og to.

Norsk barnesang av Margrethe Munthe

”Tidlig innsats” er et begrep, et prinsipp og en satsing i den norske skolen som har berøringspunkter med ulike deler av samfunnet både sosialt, politisk, nasjonalt og internasjonalt. Jeg har innledet med å gjengi Margrethe Munthes kjente barnesang fordi tittelen på St.meld. nr. 16 (2006-07): ”...og ingen sto igjen”, ser ut til å være hentet fra denne sangens strofe nummer to. I tillegg er det interessant å merke seg at sangens tittel ”Da klokka klang” er navnet på en klassisk begynnerbok i leseopplæring. Analysen og drøftingen i denne oppgaven vil vise hvordan disse kulturelle referansene fanger inn noe av essensen i tidlig innsats. For å kunne belyse hvordan tidlig innsats forstås, beskrives og er omsatt til praksis vil jeg i dette kapitlet se på ulike samfunnsmessige forhold og den sosiopolitiske konteksten som tidlig innsats inngår i. Det gjøres ved å se tidlig innsats i sammenheng med norsk utdanningspolitikk generelt, norske utdanningsmyndigheters begrunnelser for og intensjoner med tidlig innsats, internasjonal påvirkning, samt tidligere norsk forskning på tidlig innsats.

### 2.1 Tidlig innsats i norsk utdanningspolitikk

Tidlig innsats er del av den samlede utdanningspolitikken som føres i Norge. I dette avsnittet vil jeg drøfte hvordan tidlig innsats er plassert i norsk utdanningspolitikk.

#### 2.1.1 Tidlig innsats som lovendring og helhetlig satsing

”Tidlig innsats” ble skrevet inn i ”Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa”: LOV 1998-07-17 nr. 61 i 2008 (heretter omtalt som opplæringsloven). Odelstingsproposisjon nr. 55 fra 2008-2009 (heretter omtalt som Ot.prp. nr. 55): *”Om lov om endringar i opplæringslova og privatskolelova”* lå til grunn for lovendringen. Den kom som en følge av

regjeringens varslede tiltak i Kunnskapsdepartementets St.meld. nr. 31 (2007-2008): ”*Kvalitet i skolen*” (heretter omtalt som St.meld.nr.31). Det er en melding som på sin side bygger på St.meld. nr.16 (Kunnskapsdepartementet 2006–2007): ”... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring” (heretter omtalt som St.meld.nr. 16). I tillegg til disse stortingsmeldingene, som er de som analyseres nærmere i denne oppgaven, nevnes tidlig innsats i flere andre satsinger og dokumenter fra norske utdanningsmyndigheter.

Tidlig innsats i møte med elever med særlige og spesialpedagogiske behov behandles i Meld. St. nr.18 (2010–2011) ”*Læring og fellesskap: Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*”. I tillegg har Meld. St. nr. 13 (2011–2012) ”*Utdanning for velferd. Samspill i praksis*” (begge fra Kunnskapsdepartementet), St. meld. nr. 30 (2003-2004) ”*Kultur for læring*” (Utdannings- og forskningsdepartementet) og flere av Norges offentlige utredninger (NOU), som for eksempel ”*Rett til læring*” fra 2009 (Kunnskapsdepartementet), kapitler om og henvisninger til tidlig innsats-begrepet.

Tidlig innsats står med andre ord sentralt i norsk utdanningspolitikk. I tillegg fremheves det i St. meld. nr. 16 (s.7-8) og i St.meld. nr. 31 (s. 19) at tidlig innsats inngår i Regjeringens helhetlige arbeid for å utjevne sosiale forskjeller. Begrepet skal derfor ses i sammenheng med statlig satsing på helse, arbeid, velferd og inkludering, samt en generell styrking av kommuneøkonomien. Det påstås også i St.meld. nr. 31 (s.60) at det er for lite kunnskap om hva som er den beste undervisningspraksis. Mer forskning på utdanning og skoleutvikling er derfor et satsingsområde tett forbundet med tidlig innsats. Tiltakene i St. meld. nr. 11 ”*Læreren. Rollen og utdanninga.*” (Kunnskapsdepartementet 2008-2009). Her settes tidlig innsats i sammenhengen med betydningen av dyktige lærere og hvordan man skal sikre at skolen har tilgang på velkvalifiserte lærere.

I tillegg til at tidlig innsats inngår i dokumenter som beskriver de store linjene i utdanningspolitikken, er begrepet også knyttet til flere enkelttiltak i skolen. Disse omtales nærmere i neste avsnitt.

## **2.1.2 Tidlig innsats som ny og helhetlig skoledag**

Samtidig med at ”tidlig innsats” ble skrevet inn i opplæringsloven kom også en rekke andre endringer i skolehverdagen på barnetrinnet. Undervisningstiden ble utvidet med fem uketimer

fordelt på matematikk, norsk og engelsk. Skolene ble pålagt å tilby gratis leksehjelp til alle elever på 1.-4.trinn. Det er også satt i gang tiltak og prøveordninger for å bedre de generelle forutsetningene for læring i skolen. Blant annet tilbys måltider, frukt og grønt og mer fysisk aktivitet til elevene hver dag (St.meld. nr. 31: 60). I St.meld. nr. 31 (s.60) er denne nye og helhetlige skoledagen fremstilt som et av de tre konkrete hovedtiltakene som utgjør tidlig innsats i småskolen. De to andre tiltakene er kartlegging med oppfølging og økt ressursinnsats. Det vil si tiltak som berører de substansielle og teknisk-profesjonelle sidene ved tidlig innsats. Disse drøftes ytterligere i analysen av de politiske dokumentene i kap. 5.2.

I tillegg til en utvidet og mer helhetlig skoledag på barnetrinnet knyttes tidlig innsats til innføringen av utdanningskrav til lærere og et kompetanseløft for både lærere og skoleledere. I St.meld. nr. 31(s. 33) beskrives også Regjeringens ”Barnehageløft” som en del av tidlig innsats. Generelt fremheves et mer helhetlig utdanningsløp som viktig for å nå de store og grunnleggende målene som skolen har, og som tidlig innsats skal bidra til å nå. Et helhetlig løp vil si at myndighetene ønsker mer kontinuitet hele veien fra barnehage til videregående opplæring, og deretter til høyere utdanning eller arbeid. Det skal i følge St.meld. nr.16 (s. 9-10) blant annet bety god overgang og informasjonsflyt, og et godt samarbeid mellom barnehage og skole.

Selv om tidlig innsats knyttes til relativt store endringer i skolen har det for den politiske ledelsen i Kunnskapsdepartementet vært viktig å presisere at lovendringen og innføringen av prinsippet ikke dreier seg om en ny utdanningsreform. Tidlig innsats-satsingen og lovendringen skal forstås som en videreføring og foredling av læreplanen Kunnskapsløftet 2006 (Pedersen 2007).

## **2.2 Norske utdanningsmyndigheters begrunnelser for og intensjoner med tidlig innsats**

Begrunnelsene for og intensjonene med norske utdanningsmyndigheters satsing på tidlig innsats har sammenheng med det som i St.meld. nr. 16 omtales som Regjeringens et mål om å åpne kunnskapssamfunnet for alle samfunnets borger. I fortsettelsen gjøres en nærmere beskrivelse av bakgrunnen for tidliginnsats-satsingen.

### 2.2.1 Bakgrunn for tidlig innsats

Satsingen på tidlig innsats har i stortingsmeldingene nr. 16 og nr. 31 bakgrunn i et påstått behov for kvalitetsheving og forbedring av praksisen i norske skoler. St.meld. nr. 16 innleder med en utførlig beskrivelse av det som påstås å være det norske skolesystemets alvorlige **kvalitetsproblem** og utilfredsstillende resultat- og måloppnåelse. Man mener at for mange elever går ut av skolen med for dårlige grunnleggende ferdigheter og alt for mange fullfører ikke videregående skole. I tillegg hevdes det at ikke alle elever gis like gode muligheter til å nyttiggjøre seg opplæringen. Det vises til en sterk sammenheng mellom familiebakgrunn og kjønn på den ene siden, og læringsutbytte og samfunnsdeltagelse på den andre. St.meld. nr. 16 (s. 55) påstår at slik reproduksjon fører til store forskjeller i læring og gjør at den norske skolen er med på å opprettholde makt-ubalanse, sosial og økonomisk ulikhet. En ulikhet som hevdes å gi mange negative konsekvenser for både enkeltmennesket og samfunnet for øvrig (St.meld. nr. 16: 55).

Hovedbudskapet i meldingen er imidlertid at det er gode muligheter for endring og forbedring. **Løsningene** som presenteres er å heve standarden i skolen og sikre alle elever en god opplæring. Det skal gjøres gjennom ulike tiltak og satsinger som alle først og fremst skal bedre utdanningssystemets evne til å tilrettelegge opplæringen til den enkelte elevs behov. Selve nøkkelen for å lykkes med denne tilpasningen og kvalitetshevingen er **tidlig innsats** (St.meld. nr. 16: 4,10).

### 2.2.2 Sosiopolitiske mål og intensjoner med tidlig innsats

De overordnede målene med tidlig innsats har i de to stortingsmeldingene et noe ulikt utgangspunkt, men allerede i titlene får vi en pekepinn på hva som vektlegges:

I St.meld. nr. 16; ”... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring”, er intensjonen at tidlig innsats skal sikre alle elever positive utviklingsløp, lik mulighet til å henge med i opplæringen, realisering av sitt fulle læringspotensial og et godt grunnlag for å fortsette å lære resten av livet. Målet er tydelig uttalt: Tidlig innsats skal være skolens bidrag til å utjevne sosiale forskjeller. Det skal gjøres ved å gi alle samfunnsmedlemmer tilgang til kunnskapssamfunnet (St.meld. nr. 16: 7, 8).

I St.meld. nr. 31: *"Kvalitet i skolen"*, inngår tidlig innsats i kvalitetssikringen av norsk skole. Regjeringen beskriver tre målindikatorer på forbedret kvalitet i utdanningssystemet. For å nå disse målene er det valgt seks innsatsområder, hvorav tidlig innsats er det ene. Satsingen på tidlig innsats har med andre ord intensjon om å heve kvaliteten på opplæringen.

De to meldingenes fremstilling av målsettingen med tidlig innsats kan forstås som to sider av samme sak. Tidlig innsats er et kvalitetskriterium samtidig som høy kvalitet i opplæringen er en forutsetning for livslang læring og sosial utjevning. Til sammen skal dette bidra til at skolens formål og samfunnsmandat realiseres og målene i læreplanen oppfylles (St.meld. nr. 16, nr. 31: 5). Intensjonene med tidlig innsats er også tosidig på den måten at de inkluderer både individuelle og kollektive målsettinger. På den ene siden skal den enkelte gis best mulig forutsetninger for å lykkes med sitt individuelle livsprosjekt. Samtidig omtales tidlig innsats som en samfunnsøkonomisk forvaltningsstrategi. Tidlig innsats skal ivareta og videreutvikle nasjonens mest verdifulle formue: menneskelige kunnskaper og evner. På den måten skal tidlig innsats bidra til velferdsstatens fremtid og skaffe samfunnet arbeidskraft og produktive borgere (St.meld. nr. 31: 5, 11, St.meld. nr. 16: 7,11). Den fulle effekten av tidlig innsats vil imidlertid ikke være synlig og målbar før på lengre sikt: *"en økt innsats for mer og bedre læring før skolealder, i skole og utdanning vil gi store gevinster for fremtidens voksne."* (St.meld. nr. 16: 11).

Utfordringene knyttet til å vurdere måloppnåelse og kvalitet i opplæringen nevnes også i innledningen i St.meld. nr. 31 (s. 6). Det påpekes at ikke alle sider ved opplæringen kan måles og at man derfor må ta i bruk supplerende kvalitative vurderinger. Hva de kvalitative målingene innebærer utdypes imidlertid ikke (St.meld. nr. 31:11). Det er de kvantitative målene som skal innrapporteres og som i all hovedsak ligger til grunn for skoleutvikling og innsatsområder.

### 2.2.3 Begrunnelsene for tidlig innsats

Tidlig innsats som løsningen på skolens problem begrunnes i St.meld. nr. 16 og nr. 31 med det som kan sies å være tre typer argumentasjon: politisk, økonomisk og pedagogisk.

**Politisk** begrunnes satsingen på tidlig innsats i ideologiske, verdimessige og moralske overbevisninger. Regjeringen ønsket ikke et samfunn hvor sosiale mønstre og

familiebakgrunn reproduseres og medfører det som betegnes som uakseptabelt store forskjeller mellom folk (St.meld. nr. 16: 22). Fordi sosiale skjevheter begynner tidlig må også innsatsen for å utjevne dem komme tidlig hevdes det (St.meld. nr. 16: 4, 7, 8).

**Økonomisk** og samfunnsmessig nytte og lønnsomhet brukes også som argument for å endre praksis i skolen og satse på tidlig innsats. Det hevdes at jo, tidligere man identifiserer problemer i skolen, jo færre ressurser vil det kreve å gjøre noe med det. Det hevdes videre at tidlig innsats vil ha en positiv følgeeffekt oppover i systemet fordi summen av læringsutbytte vil bli høyere og koste mindre (St. meld. nr. 16: 11 og nr. 31: 36). En satsing på tidlig innsats skal også gi økonomiske gevinster ved å sikre samfunnet produktive borgere, som vil bidra mer og kreve færre økonomiske ytelser (St.meld. nr. 16: 11). Dette understrekes også av Trond Giske og Jens Stoltenberg i Dagbladet 2.mars 2013 (Blindheim 2013). Som et svar på Erna Solbergs påstand om at de ikke gjør nok for norsk næringsliv, lanserte de seks tiltak. Tiltakene skal sikra at Norge fortsetter å være et land i vekst med sterk konkurransekraft. Punkt to omhandler kunnskap og Giske og Stoltenberg proklamerer at det blant annet innebærer å fortsette med tidlig innsats i skolen.

**Pedagogiske** begrunnelser for tidlig innsats tar utgangspunkt i påstander om at en negativ læringsutvikling begynner tidlig. Derfor er det nødvendig og mest effektivt å også begynne den forebyggende og forsterkede innsatsen tidlig (St.meld.nr.16:7-12, 27). Allerede på side 10 i St.meld.nr. 16 presenteres et utsagn som i ulike varianter gjentas og brukes som et pedagogisk hovedargumentet for tidlig innsats: *"Grunnlaget for læring legges tidlig, og oppmerksomheten må derfor rettes mot tiden før skolealder og mot læring i grunnskolen"*.

Videre i St.meld. nr. 16 (s.10-11, 27) heter det at læring avler mer læring og bygges stein på stein. For å lykkes med dette er det helt essensielt at innsatsen settes inn før problemene blir for komplekse og før elevene er fanget i negative spiraler og fastlåst mønster. Statsminister Jens Stoltenberg (2013) uttalelse i den nevnte talen holdt 11.januar 2013, er som klippet fra stortingsmeldingene om tidlig innsats:

*"I Norge har vi mye innsats, mye spesialundervisning, mye ekstra innsats sent i skoleløpet når ungene virkelig sliter. Da er det ofte for sent og det krever mye for å få til noe forbedring. Hvis vi gjør det tidlig i skoleløpet (...) får de mye større resultater."* (Stoltenberg 2013)

Prinsippet har også støtte hos forskere. Blant annet har leseforskeren Egil Gabrielsen ved Universitetet i Stavanger uttalt følgende til NRK: *"Forskningen viser at vi bør satse på å hjelpe barn så tidlig som mulig i skoleløpet og helst FØR skolestart. Det er kjempeviktig, men vi gjør det lite i dag"*. (Østvold & Hommedal 2013). Politikerne bak tidlig innsats-satsingen er også sterkt overbevist om at tidlig innsats gir det ønskede resultatet. Tidligere kunnskapsminister Øystein Djupedal (2006) sa i en tale forut for St.meld. nr. 16: *"(...) tidlig oppfølging av det enkelte barn i form av et kvalitativt godt barnehage- og skoletilbud har stor effekt. (...) Ved å sette inn tiltak tidlig kan man altså bidra til at flere lykkes i utdanningssystemet."*

I St.meld.nr. 16 er betydningen av å begynne tidlig illustrert i en figur som beskriver henholdsvis "fremmende" og "hemmende" læringsspiraler. Figuren synliggjør sammenhengen mellom elevens utvikling og læring og det som anses som et positivt lærings- og livsløp.



Figur 1: Faktorer som fremmer og hemmer læring (St.meld.nr. 16:10)

Dette er en tankegang som bygger på en overbevisning om at mer hjelp tidlig gir høyere læringsutbytte og at språk er grunnsteinen i all læring. Ifølge St.meld. nr. 16 (s.10-11), er opplæringens og den tidlige innsatsens hovedmål derfor å bidra til god språkutvikling. Med det kan argumentasjonen sies å være sluttet: kvalitetsproblemet er løst, målene og begrunnelsene er forente. Tidlig innsats er det pedagogiske grepet som skal sikre alle barn tilgang til kunnskapssamfunnet.



**Oppsummert** ser det ut til å råde stor enighet om viktigheten av og treffsikkerheten i en satsing på tidlig innsats. På det sosiopolitiske området fremstår tidlig innsats som et prinsipp som er både altomfattende, visjonært og vanskelig målbart. Det skal virke både på individ-, klasse-, skole-, system- og samfunnsnivå. Med satsingen på tidlig innsats har myndighetene et ønske om å løse flere av de problematiske sidene ved norsk skole, men også ved samfunnsutviklingen. Det kan sies å være en del av det Vike (2004) omtaler som en utvidet velferdsstat og ”de gode hensiktens politikk”. Ved å gjøre tidlig innsats til en lovfestet plikt som skal bidra til å utjevne sosiale forskjeller kan kommunens og lærernes ansvar i velferdspolitikken sies å ha blitt større (Vike 2002, 2004). For å sette politikerens begrunnelser for og påstander om tidlig innsats i perspektiv vil jeg i fortsettelsen se på noe av den påvirkningen som synes å komme fra andre lands skolesystemer.

## 2.3 Internasjonalt bakteppe for tidlig innsats

Tidlig innsats som prinsipp i norsk opplæringslov har ikke oppstått uavhengig av internasjonal påvirkning. Flere andre lands utdanningsprogram har en tydelig parallell til det norske tidlige innsats-begrepet. Nedenfor ser jeg tidlig innsats i lys av relevante sider ved finsk, amerikansk og australsk skole. Tidlig innsats inngår i globale strukturer fordi satsingen helt klart er inspirert av internasjonale trender. I tillegg er myndighetens påståtte behov for innføringen av begrepet basert på internasjonal komparativ data om skolekvalitet.

### 2.3.1 Tidlig innsats i Finland – ”nulltoleranse for ulikhet i læring”

Norske myndigheters innføring av tidlig innsats beskrives i stortingsmeldingene som å være inspirert av finsk skole. I den tidligere nevnte talen til Stoltenberg (11.01.13) refererte også han til tidlig innsats i Finland:

*”I Norge har vi (...) mye ekstra innsats sent i skoleløpet når ungene virkelig sliter. (...) Hvis vi gjør det tidlig i skoleløpet, som de gjør i Finland, der har de ekstra innsats tidlig, der får de mye større resultater.”*  
(Stoltenberg 2013)

Det finske skolesystem er av både Norge, OECD og en rekke andre land ansett som svært suksessfullt (St.meld. nr. 31:62). Den statusen har det fått blant annet fordi Finland oppnår vedvarende gode resultater på internasjonale tester og undersøkelser, og fordi de har lyktes

med å redusere gapet mellom de best og dårligst presterende elevene. Det vil si at de oppnår nettopp de målene som er satt for den norske satsingen på tidlig innsats. Ulike studier har forklart suksessen til det finske utdanningssystem ved å vise til flere faktorer (OECD 2005 ref. i St.meld. nr. 31: 61, Hargreaves & Shirley 2012, Germedsen et al. 2006, Sahlberg 2011). Det er imidlertid finnenes tidlige innsats, eller det som omtales som ”det finske angrepet på ulikhet” og en ”nulltoleranse for ulikhet i læring” som er de suksessprinsippene som Stoltenberg siktet til i sin tale. Det er også denne praksisen det vises til i St.meld.nr.31 (s. 63) og i St. meld. nr. 16. Det er myndighetenes ønske at norske lærere skal lære av finnenes på dette området.

”Angrepspraksisen” det vises til er Finlands utstrakte bruk av støtteundervisning og spesialpedagogisk undervisning til elever som står i fare for å henge etter i læringen. En stor andel av finske elever får et slikt tilbud i løpet av de første årene i grunnskolen. Oppover i klassetrinnene blir derimot bruken og behovet for støtteundervisning kraftig redusert (St.meld.nr. 16:77). ”Angrepene” bygger på at lærere følger opp det faglige nivået og progresjon til den enkelte elev nøye. Oppdager læreren at en elev er foran eller etter fellesnormen settes det umiddelbart inn tiltak og innsats. Individualisering og enkelt elevens rettigheter og fremgang fremstår som grunnleggende i finsk skole (Germeten et al. 2006).

Analysen og drøftingen vil vise at mange av prinsippene i den finske tidlige innsatsen er tatt inn i St.meld. nr. 16 og nr. 31. Spørsmålet er hvordan et slikt enkeltstående prinsipp fungerer når det tas ut av sin helhetlige kontekst og skal overført fra et skolesystem til et annet. Norske utdanningsmyndigheter ser for eksempel ikke ut til å ha tatt til etterretning at den finske skolesuksessen anses å være resultat av også andre faktorer. Hargreaves og Shirley (2012) viser blant annet til at finsk skolepolitikk er preget av langsiktighet og konsensus i stedet for å være partitilknyttet. I tillegg bruker man i Finland få eller ingen nasjonale, standardiserte kartlegginger, samtidig som resultater, accountability og konkurranse sjelden tas i bruk som styringsinstrumenter (Hargreaves & Shirley 2012, Sahlberg 2011).

Finland har heller ikke fulgt internasjonale trender på bekostning av lokal, profesjonell innovasjon og utvikling av opplæringspraksisen. De har ikke standardisert læreplanen og snevret den inn til å ha sterkt fokus på grunnleggende ferdigheter i matematikk og lesing. I stedet har Finland et system med god balanse mellom desentralisert og sentralisert styring. De profesjonelle har betydelig tillitt og beslutningsmakt på alle områder. Finske lærere har med

andre ord den friheten som anses som sentral for å kunne planlegge og gjennomføre undervisning med god kvalitet (Laukkanen 2008: 319 ref. i Darling-Hammon 2010, Sahlberg 2011: 22, Hargreaves & Sherley 2012).

### **2.3.2 Tidlig innsats i USA – ”No Child Left Behind”**

”No child left behind” (NCLB) er betegnelsen på en amerikansk utdanningsreform fra 2001. ”NCLB” er en av USAs store tiltak i offentlig skole med mål om å fremme læring og utvikling hos svake elever og minske gapet mellom ulike elevgrupper. ”NCLB” er ikke nevnt i stortingsmeldingene om tidlig innsats, men kan likevel se ut til å ha påvirket myndighetens satsing. For det første vil analysen vise at mye av tankegangen er lik. For det andre, og kanskje mest i øyenfallende er likheten mellom navnet ”No child left behind” og tittelen på St.meld. nr. 16: ”(...) ingen sto igjen”. Dette speiler deler av et felles grunnprinsipp i de to satsingene: målet om at alle elever skal henge med slik at ingen blir igjen. Interessant i retorisk sammenheng er referansen som ”No Child left behind” har til det nærmest universelle soldatmottoet: ”No man left behind/Leave no man behind”. Krigs- og kampretorikken er med andre ord tydelig både i det finske ”angrepet på ulikhet” og amerikansk ”NCLB”. Ved å se nærmere på ”No child left behind”-reformen vil neste avsnitt vise til en del overlapp mellom amerikansk og norsk tenkning om tidlig innsats i skolen.

”NCBL” bygger på en tankegang om at det å ha høye forventinger og målbare målsetninger for opplæringen vil forbedre elevenes læringsutbytte. Elevenes resultat-oppnåelse målt ved testing av progresjon og grunnleggende ferdighetene er viktige element i ”NCLB”. Skolenes kvalitet vurderes på bakgrunn av testresultatene. Resultatene brukes deretter som grunnlaget for større eller mindre reformer for utvikling og forbedring av den enkelte skole. Resultatene danner også grunnlaget for økonomisk støtte. ”NCLB” setter med dette et press på skolene om at de skal sikre at alle elever tilegner seg et minimum av grunnleggende ferdigheter. Dette gjør også at testene ofte oppleves som såkalt ”high stake” både av elever, lærere, foreldre og skoleledere (Madaus, Russell & Higgins 2009, Rebell & Wolff 2008). Tiltroen til testing som både et pedagogisk virkemiddel og som del av utdanningsstyring basert på ansvarsregnskap og resultater står sterkt i ”NCLB”. Det er hevdet at testbølgen som begynte på 1950-tallet nådde sitt høydepunkt med ”NCLB” (Madaus et al. 2009). Reformen har vært mye diskutert og er hevdet å ha fått både positive og negative utslag.

De positive sidene ved "NCLB"-reformen sies å være det at den har ført til at mer oppmerksomhet om å tilpasse opplæringen til alle elever. I tillegg ble det med "NCLB" ikke lenger mulig å la skoler med dårlig kvalitet fortsette uten reaksjoner (Madaus et al. 2009). De negative sidene er preget av den generelle kritikk som er reist mot overdreven bruk av standardiserte tester, "high stake testing" og kvantitativt målbare mål i skolen. Kritiske røster er skeptiske til hvor velegnet testing er som virkemiddel når man skal utvikle en god opplæring (Madaus et al. 2009, Rebell & Wolf 2008). Det er også stilt spørsmål ved om myndighetene har tatt de paradoksale, feilbarlige og utilsiktede negative konsekvensene av testing til etterretning (Madaus et al. 2009). Madaus et al. (2009) har videre hevdet at amerikanske skolemyndigheter er mer opptatt av politisk retorikk, lett kommuniserbare poeng og mulighet for en tilsynelatende god kontroll en å lytte til pedagoger, lærere og andre.

Den største arbeidstakerorganisasjonen i USA for lærere, National Education Association (<http://www.nea.org>) går også hardt ut mot "NCLB". De er enig i målene til "NCLB", men mener reformen slik det er utformet ikke vil ta dem dit. De anbefaler flere endringer:

*"end the obsession with high-stakes, poor-quality tests by developing high-quality assessment systems that provide multiple ways for students to show what they have learned.(...) promote public education as a shared responsibility of parents, communities, educators, and policymakers." (NEA 2013)*

På nettsidene til NEA (<http://www.nea.org>) er det også henvist til professor i pedagogikk Linda Darling-Hammon og hennes argumentasjon for hvorfor amerikanske skolemyndigheter burde se til Finland og lære av deres suksess. En suksess hun hevder bygger på flere prinsipper som er diametralt motsatte av de som er sentrale i "NCLB". Jeg mener denne kryss-inspirasjonen er interessant i en studie av tidlig innsats og den danner et godt grunnlag for en dypere forståelse i analysen av norske forhold.

### **2.3.3 Tidlig innsats i Australia - "Early Years – Literacy program"**

Den tidlige innsatsen som drives i norske klasserom kan også se ut til å være inspirert av et spesielt undervisningsprogram utviklet av Hill og Crévola (1998a og b) fra Australia. Deres **"Early Years – Literacy program"**. Det er omtalt som en helhetlig, systematisk og tilpasset undervisningsmetode (Hill & Crévola 1998 a og b). Programmet er i bruk på mange norske skoler, spesielt på de første klassetrinnene (Paust-Andersen 2010). Det er ikke nevnt i stortingsmeldingene, men jeg mener likevel det er relevant å drøfte påvirkningen fra "Early

Years”. For det første setter mange av skolene som bruker ”Early Years” nærmest likhetstegn mellom opplæringslovens tidlige innsats og denne spesielle metoden (Paust-Andersen 2010). Dette er tilfellet for et par av lærerne jeg intervjuet. For det andre har begrunnelsene for ”Early Years”, de pedagogiske prinsippene det bygges på og den vektleggingen programmet gjør av de grunnleggende ferdighetene, lesing og regning mye til felles med norske myndigheters ”tidlig innsats”.

Hill og Crévola (1998a) beskriver hovedprinsippet med ”Early Years” som det at alle elever skal få veiledning og opplæring på sitt nivå. Sentralt i så måte er at læreren må ha tro både på seg selv og elevene sine. ”Early Years”-programmet har som mål å ta et oppgjør med lave forventninger til elevene. Lave forventninger hevdes å kunne føre til at elevene presterer tilsvarende lavt. Læreren må derfor ha tro på at alle elever kan gjøre fremskritt når de får tilstrekkelig tid og nok hjelp og støtte (Hill & Crévola 1998b). Opplæring med ”Early Years” bygger på disse prinsippene og skal bestå av: strukturert klasseromsundervisning, tilpasset opplæring, foreldredeltagelse og videreutdanning av lærere. Bradbury et al. (1997) har fremstilt de fire delene i ”Early Years” som et puslespill som vist i figuren nedenfor.



Figur 2: ”Early Years Literacy Program” (Bradbury et al. 1997)

Figuren forsøker å illustrere hvordan de fire elementene i ”Early Years” er avhengig av hverandre og til en hver tid må fungere sammen om man vil ha best mulig resultat (Bradbury et al. 1997). Den strukturerte klasseromsundervisningen består av seks stasjoner hvor elevene, som er delt inn i mestringsgrupper etter faglig nivå jobber 12 minutter på hver. Den viktigste stasjonen er en lærerstyrt veiledet lesing. De øvrige stasjonene er: skriving, lese krok, data, finmotorikk og forming, samt bygg- og konstruksjon (Paust-Andersen 2010). Mange skoler hevder metoden gir gode resultater i form av at elevene får bedre grunnleggende ferdigheter (Paust-Andersen 2010). Analysen av stortingsmeldingene vil vise at det er flere likheter her, men et grunnleggende spørsmål er hvor sammenfallende ”Early Years” og norske

myndighetens tidlig innsats-prinsipp egentlig er. Kan "Early Years"-metode innfri det lovfestede prinsippet om tidlig innsats? Dette spørsmålet besvares ikke i sin helhet, men vil være med inn i analysen.

## 2.4 Tidligere norsk forskning på tidlig innsats

Tidlig innsats er et relativt nytt begrep i utdanningssammenheng. Det er ikke gjort særlig mye pedagogisk forskning om tidlig innsats i småskolen. Studier av tidlig innsats i barnehage og i tilknytning til minoritetsspråklige elever er det derimot noe mer av. I tillegg er tidlig innsats et begrep som støter an mot en rekke sider ved skole og utdanningsvitenskap og en stor mengde forskningslitteratur vil i så måte kunne være relevant. Det er ikke her anledning til å komme inn på alle disse områdene.

Jeg vil kun vise til et lite, men sentralt utvalg av norske studier og litteratur. De slutningene som denne litteraturen trekker om tidlig innsats er basert på analyser og samstilling av forskning på flere områder med ulik kobling til tidlig innsats. Den mest relevante norske litteraturen som drøftes i fortsettelsen, er en bok fra 2012 med Bjørnsrud og Nilsen som redaktører: *"Tidlig innsats – Bedre læring for alle?"*. I tillegg vil jeg vise til en rapport fra 2010 utført av Rambøll og NOVA på oppdrag fra Kommunesektorens organisasjon (KS): *"Tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten"*.

### 2.4.1 "Tidlig innsats – Bedre læring for alle?"

Boken "Tidlig innsats – Bedre læring for alle?" fra 2012 av Bjørnsrud og Nilsen (red.) er myntet på pedagoger og pedagogikkstudenter. Det tas her utgangspunkt i læreplanen Kunnskapsløftet 2006 og flere stortingsmeldinger som omhandler tidlig innsats (jf. kap. 2.1.1). Fremstillingen av tidlig innsats bygger på en analyse av disse tekstene. Bjørnsrud og Nilsen (red. 2012) har en bred tilnærming til tidlig innsats. De drøfter begrepet oppimot relevante perspektiv og forskning på sentrale sider ved barns læring og utvikling i skolen. I bokenes første del knyttes begrepet til generelle og overordnede prinsipp for skole og utdanning som forebygging i oppvekstmiljøet og barnehagen. I tillegg fremstilles inkludering og evaluering som grunnleggende i opplæringen og dermed i tidlig innsats. I bokenes andre del drøftes tidlig innsats relatert til fagkompetanse og ferdighetsområdene lesning, skriving og

matematikk. Tidlig innsats knyttes også til arbeidet for å redusere problematferd og mobbing. Med denne tilnærmingen setter Bjørnsrud og Nilsen (red.2012) tidlig innsats i en enda videre og mer altomfattende sammenheng enn hva de politiske dokumentene opplæringsloven, som denne oppgaven bygger på, gjør.

I *”Tidlig innsats – Bedre læring for alle?”* (Bjørnsrud & Nilsen red. 2012) føres det ikke i noen særlig grad en kritisk og problematiserende tilnærming til tidlig innsats. Boka synes heller å ha intensjon om å vise hvordan ”tidlig innsats” kan være et fruktbart og pedagogisk meningsfullt prinsipp i arbeidet med å øke kvaliteten og evnen til tilpasning og inkludering i norsk skole. Bjørnsrud red. og Nilsen (red. 2012) er i all hovedsak enig med myndighetene og deres beskrivelse av hva som er skolens kvalitetsproblem. Både myndighetene og Bjørnsrud og Nilsen anser gode grunnleggende ferdigheter som avgjørende for suksess i skole og arbeidsliv. Det denne boka derimot ønsker å problematisere er om, og eventuelt hvordan skolens læringskultur går overens med elevens kultur, deres sosiale bakgrunn, tidligere læringerfaringer og forutsetninger. Det antydes at både problemet med og muligheten til å oppfylle skolens mandat ligger i hvordan opplæringen evner å avstemme og tilpasse sitt innhold til elevene (Bjørnsrud & Nilsen red. 2012: 161).

#### **2.4.2 ”Tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten”**

Rambøll og NOVAs (2010) rapport til KS består av tre deler: Del en er en kunnskapsoversikt fra NOVA forfattet av Sabine Wollscheid (2010). Den har tittelen *”Språk, stimulans og lærelyst”* og er en systematisk gjennomgang av oppdatert internasjonal og nasjonal relevant forskning om tidlig innsats og frafall fra videregående opplæring. Del to er et inspirasjonshfte utført av Rambøll (2010) kalt *”Tidlig innsats - Inspirasjon til arbeid for sosial utjevning og bedret læring”*. Til det er det innhentet erfaring fra praksisfeltet og eksempler på god tidlig innsats. Del tre er en sluttrapport som beskriver de samlede erfaringene fra de to første delene (Rambøll & NOVA 2010).

Disse rapportene har, som tittelen antyder, intensjon om å se på hvordan tiltak og satsing gjennom hele oppveksten og opplæringen kan motvirke frafall i videregående skole. Den tidlige innsatsen som er studert er altså vurdert oppimot et helt spesifikt formål. Det gjør at disse rapportene har en smalere tilnærming til begrepet enn den vi finner i boka til Bjørnsrud

og Nilsen red. (2012). På den annen side er det likevel mange av de samme områdene som drøftes og flere likelydende konklusjoner som trekkes. Rambøll (2010) tar også utgangspunkt i en grunnleggende forståelse av tidlig innsats som likner den todelingen av begrepet som Bjørnsrud og Nilsen red. (2012) viser til. Det vil si at tidlig innsats for det første forstås som innsats tidlig i oppveksten med mål om å legge til rette for gode oppvekstvilkår for barnet. For det andre inkludere tidlig innsats ulike former for direkte påvirkning av elever som befinner seg i risikozonen for frafall fra videregående utdanning.

Den samlede konklusjonen fra rapportene tilsier at det er nærmest umulig å slå fast nøyaktig hva slags tidlig innsats som skal til for å øke gjennomføringen i videregående opplæring. Man mener at frafall ofte er sluttpunktet av en lengre prosess som starter tidligere i oppveksten. Årsakene anses å være svært sammensatte. I rapportene kommer man derfor frem til at det er nødvendig å sette i gang en kombinasjon av en rekke ulike tiltak for å hindre frafall (Rambøll & NOVA 2010). Det er likevel identifisert noen risikofaktorene og rapportene konkluderer med å si at tiltak og innsatsen bør rettes mot å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing og regning, også på tvers av fag. I tillegg må det legges vekt på å øke motivasjon og elevens positive holdninger til skolearbeid. Innsatsen må være helhetlig, langvarig og komme tidlig gjennom hele oppveksten. I dette arbeidet hevdes det at kartlegging, tilrettelagt opplæring og arbeid med læringsmiljøet må stå sentralt (Rambøll & NOVA 2010).

**Oppsummert** vil jeg hevde at den forskningen som er gjort på tidlig innsats er dre, men ikke omfattende. Rapportene og bøkene jeg viser til drøfter mange av de tilstøtende forskningsområdene og de pedagogiske perspektivene som er relevante for å belyse tidlig innsats. Det jeg mener er lite tilstede i den refererte forsknings litteraturen er en kritisk tilnærming til det innholdet og de ferdigheter som settes i fokus med tidlig innsats-prinsippet. Heller ikke myndighetenes fremstilling av tidlig innsats er i særlig grad diskutert. I tillegg er betydningen av grunnleggende ferdigheter og viktigheten av å fullføre videregående opplæring i liten grad debattert. Det ligger som et selvfølgelig premiss for de konklusjoner som trekkes. Heller ikke modning eller forholdet mellom dannelse og læring drøftes. I denne oppgaven har heller ikke jeg anledning til å gå inn i alle disse diskusjonene, men jeg vil se nærmere på stortingsmeldingenes beskrivelse av tidlig innsats og jeg vil gjøre det som de ovenfor nevnte kildene ikke har gjort; snakke med lærerne om deres forståelse av tidlig innsats. På den måten mener jeg min studie vil tilføre noe nytt til forskningsfeltet.



### 3 Tidlig innsats i lys av læreplanteori

Tidlig innsats er et lovfestet prinsipp for skolen og inngår i utdanningspolitiske styringsdokumenter. På den måten er tidlig innsats en del av instruksen for skolens virksomhet, og innføringen av prinsippet en form for læreplanendring. Tidlig innsats har en styrende funksjon overfor opplæringspraksisen og vil berøre læreplanteoretiske spørsmål og diskusjoner. Denne oppgavens problemstilling spør hvordan tidlig innsats beskrives i opplæringslov og i politiske dokument og hvordan tidlig innsats forstås av et utvalg lærere. Det tas med det utgangspunkt i sentrale læreplanutfordringer, både direkte og indirekte. Formålet er å belyse tidlig innsats som et læreplanelement og studere tidlig innsats tilknyttet utvelgelse, styring og iverksetting av undervisningspraksisens formål, innhold, organisering, rammefaktorer og vurdering. Tanken er at dette skal bidra til å gi innblikk i en liten del av læreplansituasjonen i norsk skole. For å kunne belyse problemstillingen finner jeg det nødvendig og hensiktsmessig å ta utgangspunkt i ulike læreplanteoretiske perspektiv.

I dette kapitlet drøftes først læreplanbegrepet og læreplanfeltet som sådan. Deretter presenteres Goodlads teori om ulike læreplanvirkeligheter. Den vil fungere som en hovedteori og danne bakteppet for den videre drøftingen av læreplanfeltets kompleksitet og spennvidde. I del tre drøftes ulike læreplanmodeller. Læreplanteori bidrar deretter, i henholdsvis kapittel tre og fire til å belyse problemstillingen ved å se på ulike utfordringer ved styring og implementering av læreplanendringer. Men først; hva er egentlig en læreplan?

#### 3.1 Tidlig innsats i lys av læreplanbegrepet

Læreplanen har eksistert og eksisterer alle steder hvor det drives opplæring. Læreplanen som forskningsfelt er beskrevet som omfattende og komplekst (Gundem 2008). Kompleksiteten viser seg allerede i forsøket på definere selve begrepet "læreplan". Det er et begrep som inkluderer stadig nye samfunnsområder, perspektiv og sammenhenger. Det er flertydig og kan forstås både vidt og smalt (Karseth & Sivesind 2009, Gundem 1998, 2008). I denne oppgaven legger jeg en vid forståelse til grunn. Det vil si at jeg ser på læreplanen som å omfatte læring både i teori og praksis. Teoretisk vil læreplanen være et skriftlig, intensjonalt og styrende "fakta"-dokument. Denne siden av tidlig innsats som læreplanendring belyses i analysen av

de politiske dokumentene. Praksissiden tilsier at læreplanbegrepet også inkluderer iverksettingen av den. Herunder inngår en forståelse av læreplanen som preget av interaksjoner mellom både ulike aktører og ulike ytre rammefaktorer i den virkeligheten hvor den skal realiseres (Gundem 1990). Denne delen av tidlig innsats belyses i analysen av lærerintervjuene. En vid forståelse tilsier at læreplanen har en rekke berøringspunkter med strukturer og forhold både i sin nære kontekst i skolen, men også med den makrososiologiske samfunnskonteksten for øvrig (Lundgren 1990, Engelsen 2009b). Av disse grunner er det hevdet at læreplanen verken kan studeres, utvikles, endres eller implementeres uavhengig av samfunnsutviklingen og sin kontekst (Gundem 1990, 2004, Engelsen 2009a, Nespor 2002). I denne oppgaven har jeg derfor lagt vekt på å se tidlig innsats i lys av ulike samfunnsmessig, politiske og internasjonale forhold som beskrevet i forrige kapittel.

I tillegg vil et forsøk på å definere ”læreplan” peke på at den alltid har bakenforliggende mål og intensjoner. Læreplanen sies også å ha ulike funksjoner overfor både samfunnet, skolen og læreren. Læreplanen skal både avspeile samfunnet, informere og styre skolen. I tillegg må den begrunne og overbevise om sine valg. Det er hevdet at den styrende funksjonen er overordnet de øvrige (Gundem 1998). Læreplanen som styrende vil drøftes nærmere i kapittel 3.4

## **3.2 Tidlig innsats i lys av Goodlads læreplanvirkelighet**

Læreplanbegrepet og læreplanteori er altså et vidtfavnende felt. Det er likevel flere teoretikere som har forsøkt å systematisere og teorifeste læreplanfeltet. John I. Goodlad og hans kollegaer (1979) er av de som har fått stort gjennomslag med sin begrepsfesting av det de betegner som læreplanens ulike virkeligheter (Gundem 2004). Denne systematiseringen kan sies å ha sin styrke i at den, sammenlignet med andre læreplanteorier, favner mye av bredden i læreplanfeltet og åpner det opp fremfor å snevre det inn (Gundem 1990). En slik bredde kan være av stor betydning for den verdi teorien kan få i det praktiske læreplanarbeidet. I denne studien av tidlig innsats har spesielt Goodlads fremstilling vært et nyttig verktøy i Den har også bidratt til å tegne opp forbindelsen mellom sosiopolitiske beslutninger, innholdskonsepter og lærernes forståelse og opplevelse. Nedenfor presenteres og drøftes derfor relevante sider ved Goodlads læreplanfremstilling.

### 3.2.1 Hovedområder i læreplanen og tidlig innsats

Goodlad (1979) gjør en inndeling av læreplanfeltet i tre områder: det sosiopolitiske, det substansielle og det teknisk-profesjonelle. Disse har mye til felles med didaktikkens tre hovedkomponenter; hvorfor, hva og hvordan (Gundem 2008: 22).

**Det sosiopolitiske området** sier noe om hvordan læreplanen forholder seg til det samfunnet og den politiske konteksten den er en del av (Goodlad 1979). Man er her opptatt av begrunnelser for *hvorfor* læreplanen har de intensjoner, det innholdet og de målene den har. Dette området er tett knyttet til læreplanens avspeilende funksjon. **Det substansielle området** er knyttet til selve innholdet i læreplanen. Det vil si det planen sier om *hva* som skal være undervisnings mål, innhold, metoder, prinsipp, læremidler og vurderingspraksis (Goodlad 1979, Gundem 2008). Dette området er kanskje det som tradisjonelt forbindes med læreplanen. Det har også mange fellestrekk med didaktisk relasjonstenkning (Bjørndal & Lieberg 1975). **Det teknisk-profesjonelle området** omfatter menneskelige og materielle ressurser som rammefaktorer, lærere og kompetanse. Dette området vil være tett knyttet til *hvordan* læreplanen faktisk er mulig å realisere og implementere i praksis (Gundem 2008).

Disse tre adskilte læreplanområdene til Goodlad vil i praksis ikke være like lette å skille. De vil gripe inn i og påvirke hverandre slik at man aldri kan behandle dem som uavhengige størrelser (Gundem 2008). De tre områdene vil likevel være utgangspunktet for å systematisere min analyse av tidlig innsats.

### 3.2.2 Beslutningsnivå i læreplanarbeid og tidlig innsats

Goodlad (1979) viser videre til hvordan læreplanen bearbeides og videreutvikles på alle nivå i utdanningssystemet. Det gjøres ved at det tas beslutninger tilknyttet alle de tre ovenfor nevnte hovedområdene, og særlig på det substansielle (Goodlad 1979, Gundem 2008). Læreplanen prosesseres og tolkes med andre ord i flere omganger. Det er derfor ikke gitt hva som påvirker hva av læreplan og praksis, faglig, kulturell, politisk eller sosial kontekst (Dale 2009, Gundem 2008, Yates 2011). Goodlad (1979) skiller likevel mellom fire ulike beslutningsnivå: politikk, institusjon, undervisning og det personlige. De tre første er relevante i denne studien av tidlig innsats.

**Det skolepolitiske nivået** vil være der de konkrete avgjørelser tas og styringsinstrukser utformes (Goodlad 1979). Lindensjö og Lundgren (1986) snakker i denne forbindelse om ”formuleringsarenaen”. I min studie av tidlig innsats vil dette nivået være regjeringen og skolemyndigheter i form av Kunnskapsdepartementet. Det er de som har forfattet lovforslaget og stortingsmeldingene som omhandler tidlig innsats. **Det institusjonelle nivået** er den enkelte skole eller opplæringscenter. Det forventes og legges opp til at en del beslutninger tas her. Det gjelder blant annet valg av læremidler, organisering, arbeidsmåter og bruk av ressurser. Skole- og ledelsesutvikling, samt kompetanseheving av lærerne er sentralt for å bedre institusjonenes beslutningsevne. **Undervisningsnivået** innebærer den planlegging og gjennomføring læreren gjør av opplæringen (Goodlad 1979). Av Lindensjö og Lundgren (1986) omtales dette som ”realiseringsarenaen”. De beslutninger læreren tar på dette nivået er av stor betydning. Undervisning er skolens kjerneoppgave og det er lærerne som med sin praksis avgjør hvilken læreplan som realiseres. Det er lærerne som gir læreplanen liv og en mulig betydning for elevene (Alexander 2010, Midtsundstad & Willbergh 2010).

Mellom disse fire nivåene vil det være ulike spenninger og interessekonflikter. Det går også mange styrings- og påvirkningslinjer her, men de vil sjelden være lineære og forutsigbare (jf. Sears & Marshall ref. i Gundem 2008). Interessante spørsmål er knyttet til hvilke beslutninger som anerkjennes som viktigst eller av størst betydning og om de ulike nivåene ivaretar sitt beslutningsansvar. For å belyse denne oppgavens problemstilling blir det viktig å forsøke å forstå noen av prosessene og sammenhengene mellom de ulike beslutningsnivåene. Min hensikt er å studere både det politiske nivået og undervisningsnivået ved at jeg ser på de beslutninger som er tatt i forbindelse med tidlig innsats.

### 3.2.3 Fremtredelsesformer i læreplaner og tidlig innsats

Læreplanen er som vi har sett et sammensatt fenomen som formes av påvirknings- beslutnings- og tolkningsprosesser på flere nivå. En slik tilblivelse gjør at læreplanen kan innta ulike fremtredelsesformer. Goodlad (1979) beskrev fem læreplaner: den ideologiske, den formelle, den oppfattede, den iverksatte og den elevene erfarer. Det er de tre midterste som blir undersøkt i denne studien.

**Den formelle** læreplanen er det vedtatte og skrevne dokumentet. Den vil aldri bli helt lik den planen man hadde en idé om (Goodlad 1979). Dette dokumentet kan forstås som en instruks fra myndighetene til lærerne og vil dermed ha de tidligere nevnte funksjonene; avspeilende, informerende og styrende (Gundem 2008, Karseth & Sivesind 2009:24, Dale 2009, Dale et al. 2011). **Den oppfattede** læreplanen er den forståelsen og tolkningen ulike aktører på forskjellige nivå gjør av den formelle planen. Den vil være preget av personlige erfaringer og perspektiv, den sosiokulturelle konteksten og lignende. Det betyr at ingen oppfattede læreplaner er like (Goodlad 1979). **Den iverksatte** læreplan vil være den undervisningspraksis lærerne realiserer med utgangspunkt i sin oppfattede læreplan. Rammefaktorer og de teknisk-profesjonelle sidene ved planen vil spille inn på iverksettingen. Selv om de underviser etter samme formelle læreplan vil verken ulike læreres, eller én og samme lærers oppfattede og iverksatte plan vil være helt like. Det er altså langt i fra slik at en læreplan er én læreplan. I min studie vil jeg se på tidlig innsats i den formelle og den oppfattede læreplanen. Via lærernes beskrivelser av egen praksis og opplevelser vil jeg også se på tidlig innsats som iverksatt og implementert.

**For å oppsummere** Goodlads læreplanvirkeligheter viser denne at det på, i og mellom alle beslutningsnivå, hovedområder og fremtredelsesformer skjer tolkninger, forhandlinger og påvirkning som er med på å gjøre læreplanvirkeligheten kompleks. I disse intrikate prosessene deltar mange aktører, og ulike interesser og problemer spiller inn. I alle ledd vil den sosiopolitiske og den sosiokulturelle konteksten sammen med både faglige og personlige ståsted være viktige for de avgjørelser som tas (Gundem 2004:132). Goodlad (1979) presiserer at læreplanarbeid aldri kan løsrives fra institusjoner og personer som skal bruke planen. Selv om Goodlads systematisering av læreplanfeltet er bred, er det noen sider som ikke berøres. Blant annet gjøres det ingen prioritering av de ulike områdene, nivåene eller fremtredelsesformene. Alle læreplanvirkelighetene fremstår som likeverdige (Gundem 2008: 27). Gundem mener det er en svakhet at det ikke legges opp til å en vekting av forholdet mellom dem. Goodlads beskrivelser av de mange læreplanvirkeligheter vil uansett kunne være med på å forklare noen av de konfliktene, utfordringene og begrensningene man støter på i forsøket på å implementere og styre skole og samfunnsutvikling via læreplaner (Gundem 1990: 43).

### 3.3 Tidlig innsats og læreplanmodeller

Læreplaner kan organiseres og konstitueres etter ulike modeller og tradisjoner. Hvilken modell som benyttes vil ha sammenheng med historie, samfunnsutvikling og hva som er det gjeldende synet på hva som bør videreformidles i skolen (Lundgren 1979, Dale et al. 2011). I fortsettelsen vil jeg vise til noen av de modellene og tradisjonene som kan sies å prege satsingen på tidlig innsats.

#### 3.3.1 Målorienterte læreplanmodeller

**”Mål-middel-modellen”** er en læreplantradisjon som har stått sterkt siden 1950-tallet. Ralph W. Tyler (1976) og hans såkalte rasjonale står sentralt i denne tankegang. Tyler-rasjonalen tar utgangspunkt i at utdanning kan organiseres og styres mest rasjonelt gjennom forhåndsdefinerte mål. Det fremstilles som viktig å velge de elevaktivitetene som mest effektivt fører til måloppnåelse. Tyler har imidlertid advart mot å lage læreplaner med for mange og omfattende mål. Benjamin Bloom et.al (1956) bygde videre på mål-middel-tankegangen ved å utvikle taksonomier for ulike læringsmål. Målene ble blant annet delt inn i kunnskapsmål og ferdighetsmål (Gundem1990: 27-97, Gundem 1998: 53).

Mål-middel-tankegangen finnes i flere varianter, men prinsippet er det samme: systematikk, tradisjon, reduksjonisme og et ønske om å styre opplæringen rasjonelt via mål som gjerne blir overordnet midlene. Målstyrte læreplanmodeller er sagt å dominere i utdanningssektoren (Engelsen 2009b: 83). Det er en tradisjonen som også kan sies å være nært forbundet med New Public management-tankegangen som har preget offentlig sektor de siste 20 årene. Det er en styring basert på liberal og konservativ politikk hvor man gjerne er nytte-, konkurranse-, og markedsorientert. Individualisme og desentralisering står sterkt og skolen ses som gjerne på som en økonomisk investering for vekst, vareproduksjon og velferd (Telhaug & Mediås 2003, Vike 2002, 2004, St. meld. nr. 33 1990-91, Utdanningsdirektoratet 2011) . Til tross for at tidlig innsats er anført av venstresiden i norsk politikk så skal vi se at denne mer ”høyrevridde”-tankegangen står sterkt i de politiske dokumentene som er undersøkt.

### 3.3.2 Prosessorienterte læreplanmodeller

Utover på 70-tallet ble mål-middel-modellene kritisert for å blant annet bygge på et snevert kunnskapssyn. De ble sett på som så instrumentelle, teoretiske og psykologiserte at pedagogisk praksis blir redusert til teknikk (Gundem 1990, Skjervheim 1996: 241-246).

**Prosessorienterte læreplanmodeller** oppsto som et alternativ til mål-middelmodellene. Elliot Eisner og Lawrence Stenhouse (ref. i Gundem 1990) står sterkt innen denne tradisjonen. De møtte mål-middeltankegangen med etiske problemstillinger og stilte grunnleggende spørsmål til hva kunnskap og effektivitet egentlig er. De argumenterte for vektlegging av kunnskapsinnholdet i undervisningen, den naturlige progresjonen og læring forstått som en prosess hvor målene utvikles underveis og hvor betydningen av forhånds-fastsatt resultatmål nedtones (Gundem 1990:27-97). En prosessorientering har som utgangspunkt at en god læreplanmodell bør kreve mye av læreren. Å stille slike høye krav er hevdet å kunne svekke læreplanene, fordi det gjør dem vanskelige å realisere (Gundem 1990: 88).

### 3.3.3 Overveiende læreplanmodeller

**Overveiende læreplanmodell** presenteres av Reid (1994) som et alternativ til begge de ovenfor nevnte modellene og andre forsøk på å beskrive gode læreplanmodeller. Den overveiende modellen er fundert på dialog og samhandling med den hensikt å forene ulike aktørers konkurrerende interesser. Gjennom *ekte* dialog, hvor de faktiske brukerne; lærere, de lokale skolene og elevene involveres, er det hevdet at maktmisbruk kan reduseres. I stedet kan man bidra til å avdekke uoverensstemmelser innad i planen, og mellom planen og praksis (Gundem 2008). Reid (1994 ref. i Gundem 1998) hevder at man ved å se på læreplaner som overveielse ivaretar den praktiske kunsten som opplæring er og tar hensyn til de institusjonelle faktorene i læreplanen.

Ulike modeller og tilnærminger til læreplaner vil ikke være helt avgrensede kategorier og det vil sjelden være tilstrekkelig med kun én modell (Gundem 2008). Kanskje spesielt i vår komplekse samtid vil det være behov for en eklektisk tilnærming til læreplaner og arbeidet med dem. I denne oppgaven vil det være relevant å se på hvilke modeller og tankemåter som

kommer til syne i de politiske dokumentene og dernest hvordan de går overens med lærernes praksis og opplevelser.

### 3.4 Tidlig innsats i lys av styringsteori

Utdanningspolitiske dokument, som opplæringsloven og stortingsmeldinger, har viktige funksjoner som styringsinstrument for opplæringspraksisen. Ved å endre dokumentene, slik som ved innføringen av tidlig innsats, har utdanningsmyndighetene ofte et ønske om å styre til endring og forbedring. Endringsønsker er som vi har sett basert på en oppfatning om at skolens mandat og mål ikke realiseres på en tilfredsstillende måte. Styring blir slik tett knyttet til vurdering, og i neste omgang til spørsmål om ansvarliggjøring og ansvarsfraskrivelse (Gundem 1990: 39, Elstad 2009, Laberee 2009).

Uansett hva slags styringssyn myndighetene har, og hvilke styringsform de benytter, er det hevdet at det ikke er enkelt å endre praksisen i skolen (Cuban 2001). Dette og det at problemer med å oppfylle skolens mandat ser ut til å være en vedvarende utfordring, gjør det nærliggende å stille spørsmål ved hvor styrbar utdanning er. Det gjør også at styringsevnen til tidlig innsats som et lovfestet prinsipp ikke bør tas for gitt. Diskusjoner og utfordringer knyttet til ulike læreplaners styringslogikk og hvordan opplæringen skal styres, blir med dette sentralt i denne oppgaven. Når utdanningsstyring drøftes, kommer gjerne diametrale motsetninger til syne. I fortsettelsen drøftes styring derfor knyttet til dimensjonene: politisk, sentralisert styring og profesjonell, desentralisert styring. I tillegg presenteres nettverks- og forhandlingsstyring. Formålet er at dette skal gi en bedre forståelse av hvordan styringslinjer, beslutninger og ansvar tilknyttet tidlig innsats fordeles i utdanningssystemet.

#### 3.4.1 Politisk og profesjonell styring

**Politisk og sentralisert styring** vil ofte ha preg av en hierarkisk og lineær tankegang. De sentrale myndighetene fastsetter mål som formidles nedover i systemet via ulike styringsdokument. Målene forventes å bli fortolket og deretter realisert som undervisningspraksis (Dale et al. 2011, Elstad 2009). I en slik styringsform står ofte vurderingen av hvorvidt resultatene og målene innfrir forventningene sentralt. Graden av måloppnåelsen danner dernest grunnlaget for videre styring (Elstad 2009, Gundem 1990:



117). Ansvar for resultater og implementering blir i et slikt hierarkisk system skjøvet ovenfra det politiske nivået og nedover til institusjons- og undervisningsnivået (Elstad 2009, Dale 2009). Dette er en styringsform som har blitt stadig mer vanlig i norsk skole. Det tilsier at politikere har stor tro på at det å fastsette viktige mål og deretter fordele ansvaret for resultatoppnåelse mellom de ulike aktørene i skolesektoren kan forbedre opplæringens kvalitet (Gundem 2008:133, Elstad 2009, Hopmann 2008: 424). Politisk og sentralisert styring har ofte mye til felles med mål-middelmodeller for læreplaner.

**Profesjonell eller desentralisert styring** vil i motsetning til politisert og sentralisert styring være preget av en flatere struktur med et større beslutnings- og handlingsrom til de profesjonelle aktørene på den enkelte skole. Her vil kvalitative dimensjoner og prosesser oftere enn målbare resultater være hovedfokus. Med et slikt styringssyn legges det vekt på kompetanseutvikling og det å gi lærerne autonomi og kontroll med egen yrkesutøvelse (Elstad 2009). Dette er en styringsform som går bedre overens med prosessorienterte og overveiende læreplanmodeller.

**En diskusjon** med utgangspunkt i et todelt syn på utdanningsstyring er ikke alltid like fruktbar og realistisk. Det er ikke nødvendigvis et enten-eller mellom politisk resultatkontroll på den ene siden og profesjonell autonomi på den andre. Det kan likevel være nyttig å se på diskusjonene knyttet til disse to ulike styringsformene.

På den ene siden vil det å utarbeide offentlig, juridisk bindende dokument for skolen være nødvendig for å skaffe den legitimitet og et demokratisk grunnlag. Det vil også være viktig for å informere og støtte lærerne i deres arbeid. For sterk desentralisering vil kunne stille for store krav til lærerne. Noen tydelige styringsrammer kan derfor være med å luke ut uønsket praksis og minske forskjellen mellom klasserom. På den måten kan man forbedre og sikre kvaliteten på opplæringen (Au 2011, Dale 2010, Hargreaves 2004). For det andre vil lærere også i en sentralstyrt læreplan alltid ha noe handlingsrom og kontroll med egen praksis (Aasen et al. 2012, Dale et al. 2011).

På den annen side kan mange ulike og uoversiktlige tiltak og læreplanendringer brikke over til å bli belastende (Aasen et al. 2012, Dale et al. 2011). En hierarkisk ansvarliggjøring og målstyring vil heller ikke nødvendigvis føre til måloppnåelse (Dale 2009:21). Det er til og med hevdet at den politiske makten møter sin grense i læreplanen som styringsinstrument

(Lindensjö 1984 ref. i Gundem 1990:80, Linsensjö & Lundgren 1986). Bakgrunnen for disse påstandene er sammensatte.

Ført og fremst kan det Ulf P. Lundgren (1979) betegner som læreplanens dobbelthet være en grunn til at den er vanskelig å realisere. Med dobbelthet mener Lundgren at læreplanen er et styringsinstrument, men samtidig et politisk manifest. Det sies at læreplanen likeså ofte er preget av retoriske eller påpyntede endringer, ideologiske, utopiske mål for samfunnsutvikling som at planene inneholder realiserbare tiltak eller bidrag til en fornying av det pedagogiske grunnsynet (Dale 2008a, Gundem 1990: 38, Laberee 2009). Læreplaner er også beskyldt for å bruke et vanskelig tolkbart språk preget av kompromissformuleringer (Engelsen 2009b: 76). Det er også antydnet at popularitet, media-taktikk og neste valg styrer utviklingen av utdanningen mer enn man liker å innrømme. Politisk, sentralisert styring av utdanning kan derfor ende opp med å være mindre gjennomtenkt og faktabasert enn man legger til grunn (Levin 2009, Elstad 2009). På bakgrunnen av dette er læreplanendringer kritisert for å fungere som en lettvinnt universalløsning for samfunnets sosiale utfordringer og påståtte kvalitetsproblemer i skolen, heller enn som et instrument for reel styring og forbedring av opplæringspraksisen (Dale 2008a, Elstad 2009, Karseth & Sivesind 2009, Laberee 2009, Gundem 1990: 38).

Sentralisert, målorientert styring er også hevdet å ha andre svakheter. For det første er det advart mot å legge for stor vekt på kartlegging, resultater og tilrettelegging for mest mulig effektiv vurdering. Det kan føre til at læreplanen, fagene og skolens innhold trivialiseres og forenkles (Short 1990 ref. i Gundem 2008). Det kan videre gi en standardisert, test-tilpasset og de-kontekstualisert undervisning med endimensjonale kunnskapsdefinisjoner, selvfølgeligheter og reproduksjon i fokus. Om de komplekse og kontroversielle fagområdene utelates, og de mindre målbare sidene ved opplæringen nedprioriteres på denne måten, er det fryktet at man ender opp med å styre etter et hult kvalitetsbegrep (Hodgson, Rønning & Tomlinson 2012:186, Short 1990 ref. i Gundem 2008, Elstad 2009).

For det andre er det advart mot at for sterk politisk og sentralisert styring fratar lærerne avgjørende autoritet og makt og med det motivasjon og kreativitet for jobben. For sterk målstyring er også kritisert for å øke risikoen for at læreren blir en funksjonær heller enn en profesjonell utøver av sitt yrke (Aasen et al. 2012, Alexander 2010, Au 2011, Hargreaves 2004, Hopman 2008).

For å motvirke de negative konsekvensene av politisert og sentralisert styring er det hevdet at myndighetene selv må ta mer ansvar. Blant annet ved å utforme ærlige læreplaner der det er konsistens mellom mål og de faktiske mulighetene for å implementering og realisering (Short 1990 ref. i Gundem 2008). Det er også sagt at lærere kan ta ansvar for innhold og egen undervisningspraksis, mens læringsresultatene alltid må forstås i lys av de sosiale forholdene og den helhetlige konteksten (Karseth & Sivesind 2009). Som motvekt til de tilsynelatende polariserte desentraliserte og sentraliserte styringsformene er det lansert alternative tilnærminger til styring av utdanning.

### 3.4.2 Forhandlings- og nettverksstyring i utdanning

**Forhandlingsmodellen** som et alternativt perspektiv på styring av utdanning er basert på en form for forhandling eller strategisk maktspill mellom de ulike aktørene som har interesser i skolesektoren. Man ser her for seg at ulike interessenter, både på tvers av og mellom hierarkiske strukturer, markedsmekanismer og nettverksdannelser, både vil samhandle med og motarbeide hverandre. Et utgangspunkt for dette perspektivet er at stadig nye aktører, som media og nasjonale interesseorganisasjoner, næringslivet og internasjonale organisasjoner som EU og OECD, ønsker å påvirke skolespørsmål (Elstad 2009).

**Nettverksstyring** er ytterligere en alternativ tilnærming til styring i skolesektoren. Denne modellen skal ideelt sett fungere sammen med sentralisert og desentralisert styring (Nespor 2002, Aasen et al. 2012). Prosessene i nettverkene har mye til felles med forhandlingsstyring. De innebærer åpen diskurs, idé- og erfaringsdeling og gjensidig læring for alle parter. Nettverksteori er opptatt av å få til effektive nettverk rundt skoleutviklingen. Det hevdes at løsningen på mange av utfordringene i skolen vil være å inkludere lokalsamfunnet, brukere og ulike interessegruppe i større grad (Aasen et al. 2011, Gundem 2008, Nespor 2002). En form for nettverksstyring er trukket frem som viktig i den amerikanske lærerorganisasjonens forslag referert i kapittel 2.4.2. En bred mobilisering av ulike instanser i miljøet rundt elever med vansker inngår også som den fjerde linjen i det finske angrepet på ulikhet i læring (jf. kap. 2.4.1, St.meld. nr. 31: 62).

**Som en oppsummering** av de ulike styringsperspektivene kan det være nyttig å ta i betraktning at skolens og læreplanens utfordringer er så sammensatte at én styringsmodell

sjelden vil være tilstrekkelig alene (Elstad 2009, Spillane & Burch 2006). For denne oppgavens studie og analyse av tidlig innsats vil jeg legge til grunn at utdanningspolitikk, styring og valg av læreplanmodell påvirkes og formes av en rekke mer eller mindre forutsigbare forhold. Lindensjö & Lundgren (2000) sier noe om det på denne måten:

*”Det finns inte något ensidigt uppifrån-och-ned-perspektiv i styrningen av skolan. På sitt sätt kan skolan beskrivas som både beroende och oberoende av det omgivande samhället.”* (Lindensjö & Lundgren 2000: 26-27).

Lindensjö og Lundgren (2000: 25-27) utdyper dette ved å hevde at styring av utdanning må baseres på forståelsen av skolens institusjonelle historie og tradisjon. Dette har sammenheng med implementeringsutfordringene som drøftes i neste delkapittel.

### 3.5 Tidlig innsats i lys av implementeringsteori

En hvilken som helst læreplanendring vil ifølge Goodlads teori gjennomgå en transformering i implementeringsfasen på sin vei fra formuleringsarenaen til realiseringsarenaen. Det gjør at det ofte oppstår et gap mellom den formelle, den oppfattede og den iverksatte læreplanen. Det er et gap som kan by på utfordringer og som denne oppgavens studie ønsker å undersøke. For å få en bedre forståelse av disse utfordringene mener jeg det er hensiktsmessig å drøfte læreplanteori om implementering og institusjonalisering.

For det første bør det påpekes at det kan sies å være en forskjell mellom å implementere og å institusjonalisere en læreplanendring. Implementeringen er gjerne den mest synlige delen av endringen. Det dreier seg om organisering, endring av mål og metoder eller liknende. Institusjonalisert vil en endring derimot ikke være før den har blitt en naturlig og internalisert del av praksisen (Engelsen 2009). Hvordan skolen og lærernes undervisning endres i tråd med intensjonene i tidlig innsats, implementeres og etter hvert kanskje institusjonaliseres, vil avhenge av ulike forhold ved både skolen og læreplanen.

Engelsen (2009:65) sier at læreplanen blir formulert og realisert; *”i en bestemt tid, på et bestemt sted og i en bestemt kultur”*. Cuban (1993, 2001, Tyack & Cuban 1995 i Engelsen 2009:76) har i sine studier vist at lærernes praksis er svært stabil og at innføring og implementering av læreplanendringer alltid skjer ved at lærere og skoler tilpasser læreplanen og tiltak til sin hverdag.

I fortsettelsen vil jeg se på noen av forholdene ved skolens læreplanhverdag. For det første viser jeg til ulike kognitive og ressursmessige strukturer. Disse strukturene omtales dernest som forstått utfra både lokale og globale perspektiv, samt som preget av både ytre og indre krefter (jf. Dale et al. 2011, Lindensjö & Lundgren 2000, Reid 1999).

**Kognitive strukturer** vil si at aktørene i skolen bærer med seg **lokale og indre** normer, meninger, taus kunnskap og verdier. Awferson (1985 ref. i Gundem 1990: 112) betegner dette som verdimessige og rutinemessige koder nedfelt i skolekulturen. Ved innføring av endringer vil de kognitive strukturene påvirke hvordan nye styringssignaler tolkes, forstås, innpasses og kommer overens med den allerede institusjonaliserte praksisen (Dale et al. 2011, Lindensjö & Lundgren 2000).

**De ressursmessige strukturene** er i neste omgang hevdet å legge føringer for de kognitive faktorene. Det vil si at **ytre og lokale** forhold som kompetanse, bemanning, organisatoriske rammer, evalueringsarbeid som er gjort og skal gjøres, læremidler, tid og økonomi vil kunne ha avgjørende betydning for implementeringen (Stenhouse 1975, Dale et al. 2011, Vike 2004). Implementeringsgraden vil også komme an på hvor mye handlingsrom lærerne får. Det samme vil også de statlige kriterier som ligger til grunn og de resultater som er ønsket fra myndighetenes side (Vike 2004).

Cuban (1993) har formulert noen forutsetningene som han mener er grunnleggende for at en lærer skal endre sin praksis i tråd med forventningene i en læreplanendring. Han hevder at lærerne for det første må ønske å endre sin undervisningspraksis. De må også ha kunnskap om hvilke praksisendringer det er myndighetene ser for seg og de må evne å endre pedagogisk grunnsyn. I tillegg må lærerne kunne tilegne seg nye undervisningsferdigheter og -metoder.

Læreplanen og skolen vil begge også fungere horisontalt og påvirkes av den **lokale og ytre sosiale konteksten**. Det vil si at lokale interesser og maktspill, normer, historie, kultur og samfunnets rådende innholds- og kunnskapssyn er med på å forme og skape dens innhold (Dale et.al 2011: 10, Lindensjö & Lundgren 2000, Stenhouse 1975). Dette har sammenheng med den avspeilende funksjonen som læreplanen har og den anerkjennelse den må få også av aktører utenfor skolesystemet for å få legitimitet (Gundem 1990, Dale et.al 2011:10). I tillegg bør læreplanen og skolen som institusjoner forstås fra et **globalt** perspektiv. Det sies om

læreplanen at den formes av generelle utviklingstrekk ved det moderne samfunnet og den globale tidsånden (Dale et al. 2011, Engelsen 2009, Karseth & Sivesind 2009, McEneaney & Meyer 2000:103).

**Oppsummert** vil jeg si at institusjonsperspektivet kan bidra til å forklare noen av prosessene ved omsetting av den formelle læreplanen til praksis. Læreplanendringer kan som beskrevet være krevende å implementere, av mange grunner. Det er påpekt av både Engelsen (2009), Gundem (1990) og Young (2007:447) at tiltak og læreplanrevisjoner ikke nødvendigvis implementeres slik at myndighetene lykkes med sine intensjoner om å endre skolen. Det kan likeså godt bli slik at skolen endrer innhold i myndighetenes tiltak, begrep og læreplan. Young (2007:449) mener at noen av problemene tilknyttet iverksetting av læreplaner skyldes at det ikke tas tilstrekkelig hensyn til praksiskonteksten. Dette kan tyde på at læreplanendringers påvirkningskraft og betydning kanskje ikke bør overdrives, men behandles som det den er: Én del i det store samspillet som utgjør lærernes praksis (Karseth & Sivesind 2009, Yates 2011). Det er likevel denne ene delen jeg ønsker å studere i fortsettelsen.

## 4 Metodisk tilnærming til tidlig innsats

Hvordan skal jeg gå frem for å nærme meg ”tidlig innsats” som begrep og prinsipp i både politikk og praksis? I dette kapitlet vil jeg besvare dette spørsmålet ved å presentere hvordan forskningsstudien som ligger til grunn for oppgaven er gjennomført. Det gjøres først rede for valg av forskningsdesign, datainnsamlingsmetode, samt informant- og dokumentutvalg. Derneft beskriver jeg hvordan datamaterialet ble analysert. Avslutningsvis drøftes kvaliteten på forskningsresultatene. Jeg gjør da noen betraktninger omkring forskerrollen, studiens kvalitet og forskningsetikk.

### 4.1 Valg av forskningsdesign og metode

For å belyse denne oppgavens problemstilling har jeg valgt å gjøre en todelt kvalitativ forskningsundersøkelse. Todelt, fordi problemstillingen omfatter to ulike arenaer: Den politiske formuleringsarenaen og lærernes praksisarena. Kvalitativ fordi jeg vil studere komplekse beskrivelser og erfaringer som ikke kan måles og observeres direkte. Jeg vil se på fenomenet ”tidlig innsats” slik det foreligger og forholder seg til en sosial kontekst. Dette innebærer at jeg er opptatt av å forstå, ikke forklare (Bruhn-Jensen 2002, Dalen 2011). I min tilnærming til den politiske siden av begrepet har jeg derfor valgt å gjøre en analyse av sentrale politiske dokumenter. Den praksisnære siden av tidlig innsats belyses gjennom halvstrukturerte forskningsintervjuer med et utvalg lærere på 1.-4.trinn i grunnskolen.

#### 4.1.1 Analyse av politiske dokumenter

For å belyse tidlig innsats på den politiske formuleringsarenaen har jeg valgt å gjøre en dokumentanalyse av to **stortingsmeldinger** fra Kunnskapsdepartementet. Den tidligste meldingen er nummer 16 fra 2006-2007: ”... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring”. Den andre Stortingsmelding nr. 31 fra 2007-2008: ”Kvalitet i skolen”. I tillegg til stortingsmeldingene har jeg studert den delen av **opplæringslovverket** som omhandler tidlig innsats: ”Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa”: LOV 1998-07-17 nr. 61, §1-3 (heretter omtalt som opplæringsloven). Jeg har også sett på **Odelstingsproporsjon** nr.

55 (2008-2009): *"Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova"*, som lå til grunn for utforming av denne lovparagrafen. I tillegg har jeg studert **Innstilling til Odelstinget** nr. 86 (2008–2009): *"Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova."*

Disse dokumentene er valgt etter søk og gjennomgang av hva som finnes i Kunnskapsdepartementets nettdatabase ([www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)) om tidlig innsats. En rekke dokumenter, både stortingsmeldinger, Norges offentlige utredninger (NOU) og andre, kommenterer og omtaler tidlig innsats. Slik jeg har vurdert det er det likevel de ovenfor nevnte dokumentene som omhandler temaet mest utførlig. Jeg støtter meg i dette valget på blant andre Bjørnsrud og Nilssen (red. 2012) som også fremstiller disse dokumentene som mest sentrale i en tilnærming til tidlig innsats i utdanningspolitikken.

**Dokumentanalyse** er valgt som metode fordi de aktuelle utdanningspolitiske dokumentene omhandler ulike sider med myndighetens virksomhet og fordi de er del av regjeringens redegjørelse for den politikken de ønsker å føre. Stortingsmeldinger danner også grunnlag for fremtidige lovproposisjoner (Store Norske Leksikon). Ved å studere de forannevnte dokumentene vil jeg derfor ha et godt grunnlag for å belyse den delen av problemstillingen som omhandler utdanningsmyndighetenes beskrivelser av tidlig innsats.

#### 4.1.2 Kvalitative forskningsintervjuer med lærere på 1.-4. trinn

For å belyse tidlig innsats som del av lærernes praksisarena har jeg valgt å gjøre **kvalitative forskningsintervjuer** med **sju lærere** som underviser på 1.-4. trinn i norsk offentlig barneskole. Lærerne jobber på seks ulike skoler i seks forskjellige kommuner på Østlandet.

**Utvalget** av lærere og skoler er strategisk og ikke representativt eller tilfeldig. Jeg tok selv kontakt med skoler og lærere innenfor et begrenset geografisk område med forespørsel om de kunne tenke seg å stille som informanter. Klassetrinn ble valgt med bakgrunn i at det er 1. til 4. trinn som er nevnt i opplæringsloven. Både antall lærere og geografisk spredning måtte begrenses utfra tidsperspektivet på studien og med den begrunnelse at et for høyt antall informanter kan bli vanskelig håndterbart og dermed kan svekke kvaliteten på den vitenskapelige analysen. At informantene kan bidra med rik og betydningsfull data har vært



viktigere for utvalget enn at de er mange (NESH 2005). Jeg har lagt vekt på å ha flere ulike skoler og kommuner representert for å oppnå bredde i funnene.

Frivillig, strategisk utvalg ivaretar etiske retningslinjer om informert samtykke til deltagelse. Det har også den fordelen at informanter er innstilt på og positive til å dele erfaringer og opplevelser med meg som forsker. Et slik utvalg har imidlertid den ulempen at de som er spesielt interessert i skoleutvikling, forskning, pedagogisk teori, eller opplever at de har mye å si om temaet, melder seg. Dette kan øke risikoen for skjevheter i funnene. For å imøtekomme denne utfordringen gjorde jeg et valg om å omtale temaet for intervjuet i overordnede termer og presiserte at jeg var interessert i å snakke med helt ”vanlige” lærere uansett om de hadde mye eller lite kjennskap til tidlig innsats.

**De sju lærerne** i utvalget underviser alle i ordinære klasser i småskolen. De er alle kvinner og har fra sju til tretti års erfaring som lærere. To er førskolelærere (Rita, Ina) i bunnen, de fem øvrige er allmennlærere og flere har tatt videreutdanning i matematikk (Rita, Arya) eller lesing (Guri, Enja, Nora). De har alle opplevd overgangen fra Læreplanen 1997 til Kunnskapsløftet 2006. En svakhet ved utvalget kan være at ingen av informantene er menn. Lærerutvalget har derimot den styrken at informantene har varierende alder, arbeidserfaring, utdanningsbakgrunn, interesseområder og arbeidssted.

**Intervjusamtalen** ble gjennomført ansikt til ansikt med én og én lærer i februar 2013.

Samtalen varte omkring en time, ble tatt opp på lyd og foregikk i rolige omgivelser, hjemme eller på arbeidsplassen til læreren. Lærerne ble lovet full anonymitet. I presentasjonen av funnene er de derfor gitt fiktive navn og verken skole eller kommune identifiseres.

Anonymitet er valgt for å ivareta informantenes integritet og for å legge til rette for at de kan snakke så åpent og fritt som mulig (Thagaard 1998, NESH 2005). Identifisering av den enkelte lærer, skole eller kommune er heller ikke relevant for problemstillingen.

**Intervjuformen** jeg har brukt kan betegnes som halvstrukturert (Kvale 1997). Det er en metode som kan gi meg god innsikt i og tilgang på kunnskap om lærernes opplevelser, erfaringer og forståelse som jeg ikke hadde kunnet forutse eller fått tak i på annen måte. Jeg har derfor ansett intervju som den mest formålstjenlige fremgangsmåten for å belyse den praksisnære delen av problemstillingen. Det er imidlertid mange forhold ved et intervju som kan gjøre det til en kilde med feilaktig informasjon og data. For å minimere feilkildene har jeg

lagt vekt på gode forberedelser og refleksjon (Kvale 1997, Thagaard 1998, Kvale & Brinkman 2009).

**Intervjuguiden** (Vedlegg 1) dannet utgangspunkt for intervjuene og skisserer de tema og spørsmål jeg ville ta opp. Guiden ble grundig gjennomarbeidet på forhånd og tok utgangspunkt i den teori og de politiske dokumentene jeg hadde lest. Jeg la vekt på å ha åpne spørsmål med den hensikt å gi rom for samtale, utdyping og ulike svar. Målet var å få tak i informantens forståelser, opplevelser, erfaringer og vurderinger. Lærerne ble ikke presentert for guiden i forkant. Det har den ulempe at svarene deres kanskje ikke var så gjennomtenkte og forberedte som de kunne vært. Fordelen er at lærerne ikke på forhånd hadde vært opptatt av å "lese seg opp" og finne "fasitsvar". I tillegg åpner en slik form for mer fleksibilitet. Det ga meg mulighet til å skifte rekkefølge på tema og spørsmål i tråd med informantenes fortellinger samt stille ikke-planlagte oppfølgingsspørsmål. Det åpner også for at lærerne kan trekke frem tema og sider ved fenomenet som jeg ikke har forutsett eller tenkt ut på forhånd. Denne åpne og fleksible formen betegnes av Kvale (1997) og Kvale og Brinkman (2009) som en styrke ved intervjumetoden og var sentralt for mitt valg av forskningsmetode.

**Intervjuerrollen** krever at jeg er bevisst på at forholdet mellom informanten og meg som forsker har et asymmetrisk preg og at det er jeg som definerer situasjonen. I tillegg vil begge parter påvirke forskningsprosessen, og dermed også resultatet av den (Thagaard 1998, Kvale & Brinkmann 2009). Av disse grunner har jeg vært opptatt av å skape trygge rammer, åpenhet og tillit ved å blant annet ha ikke-ledende spørsmål, være nøytral og verken vurdere lærernes utsagn eller gå inn i diskusjoner. I stedet la jeg vekt på å lytte godt, vise interesse, og også by på meg selv. Dette er ment å hindre at lærerne opplevde intervjusituasjonen som blottstillende eller ubehagelig og det skal øke sjansen for at de ønsker å dele sine tanker (Thagaard 1998, Kvale 1997). Av validitetsgrunner (Dalen 2011) er det også relevant å nevne at jeg selv er lærer og har jobbet flere år i skolesektoren, også med den aktuelle elevgruppen. Det gjør at jeg har førstehåndskjennskap til skolefeltet og en særlig interesse for temaet.

**Transkribering** av alle intervjuene i sin helhet ble foretatt i etterkant av intervjusamtalen. Lydopptakene var av god kvalitet. Transkripsjonsutskriftene er ikke vedlagt, men kan gjøres tilgjengelige ved en eventuell etterprøving. De informantsitatene som presenteres i oppgaven er hentet fra transkripsjonen. For å gjøre tekstflyten bedre, og for å ivareta informantens integritet, gjøres det oppmerksom på at sitatene i enkelte tilfeller er noe redigert. Dette

innebærer at et utpreget muntlig språk med mange fyllord, avbrutte setninger, gjentakelser osv. er tilpasset skriftlig fremstilling og gjort mer presise og forståelige for leseren (Kvale 1997, Kvale & Brinkmann 2009). Det presiseres at redigeringen ikke har endret innholdet og meningen i det som er sagt.

## 4.2 Analyse av datamaterialet

I analyseprosessen av datamaterialet har jeg hatt en tilnærming til både de politiske dokumentene og intervjuene som har likhetstrekk med *hermeneutikken*. Det vil si at jeg har lagt vekt på tolkning og forståelse. Min undersøkelse har ønsket å tolke materialet ved å både begrunne og forstå det i lys av seg selv og den konteksten det inngår i, men samtidig har jeg også vært opptatt av hva som ligger ”skjult” og ”mellom linjene” i tekstene (Dalen 2011, Alvesson og Sköldberg 2009). I denne tolkningsprosessen har jeg beveget meg frem og tilbake mellom forståelse av datamaterialets helhet og fortolkning av enkelte utsagn og begrep. Denne frem og tilbake-bevegelsen har ført til en stadig økt og fornyet forståelse av både enkeltdelene og den helhetlige sammenhengen. Jeg har imidlertid vært bevisst på å ikke løsne opp teksten så mye at den løsrives fra sin kontekst og helhet. I denne prosessen har også min egen *førforståelse* vært virksom hele veien. Den er helt avgjørende for å belyse studiens problemstilling, men kan samtidig føre til feiltolkning og overfortolkning ved at jeg ser det jeg forventer. Ved å gå flere runder med datamaterialet, relatere funn og analysen til tidligere forskning og teori, har jeg forsøkt å balansere og utfordre min egen førforståelse (Dalen 2011).

Datamaterialet er analysert og presentert ved hjelp av *kategorier og tekst* (Kvale & Brinkmann 2009). Jeg har valgt å sentrere analysen om tema, og ikke personer eller dokument. Kategoriene er utledet av problemstillingen, men også delvis tilpasset analysefunnene. Jeg har slik sett foretatt en form for kombinasjon av *deduktiv og induktiv analysemetode*. På bakgrunn av dette vil det være slik at noen av kategoriene er sammenfallende med hvordan departementet og lærerne selv har organisert beskrivelsen av tidlig innsats, mens andre har oppstått utfra min tolkning av hva som er sentralt i materialet. I hele denne analyseprosessen har jeg vært bevisst på at verken dokumentavsenderen eller informantene er deltagende. Det har vært viktig for meg å ta vare på datamaterialets stemme, perspektiv, interesser og integritet blant annet ved å ikke påtvinge data forhåndskonstruerte

kategorier (Thagaard 1998). Samtidig støtter jeg meg til Chase (1996 ref. i Thagaard 1998) som sier at det er en forutsetning for forskningen å kunne bruke funn i datamaterialet i nye sammenhenger og interessante konklusjoner. Videre er det slik at fordi tidlig innsats som begrep brukt i utdanning og skole griper inn på ulike områder av virksomheten og viser til ulike funksjoner og tiltak, så vil de ulike kategoriene være både omfattende og til tider vanskelige å skille fra hverandre.

### **4.3 Kvalitet på forskningsresultatene**

En forskningsstudies metode og teori vil alltid begrense hva det er mulig å si noe om og hvordan man kan vurdere kvaliteten og nytteverdi av forskningsarbeidet, dataenes gyldighet og resultatenes relevans og overføringsverdi (Dalen 2011). Kleven (2002) hevder at konklusjoner og resultater av kvalitative studier aldri vil være helt sikre eller entydige. Det kan være tilfellet blant annet fordi kvalitativ forskning kan sies å bygge på en forståelse av virkeligheter og erfaringer som sosialt konstruerte. Det vil si at alle meninger ses som skapt i og påvirket av så vel menneskelige som samfunnsmessige forhold (Dalen 2011). I fortsettelsen vil jeg bygge på dette og samtidig ta utgangspunkt i Kvale og Brinkmann (2009) som hevder at kvalitative studier kan være objektive. Det vil si at det også er av interesse å drøfte ulike validitets- og reliabilitetsaspekter tilknyttet undersøkelsen i denne oppgaven.

For det første vil jeg hevde at kvaliteten i min kvalitative forskning overordnet dreier seg om i hvilken grad den analysestrategien jeg har valgt fungerer. Det er de valg jeg gjør underveis i prosessen som avgjør holdbarheten og kvaliteten i slutningen (Dalen 2011, Kvale & Brinkmann 2009). Det vil si de valg jeg gjør med tanke på alt fra metode, utvalg, gjennomføring, databehandling og tolkning til drøfting, teoridiskusjoner og rapportering.

For det andre er de tradisjonelle kvalitetsbegrepene reliabilitet og validitet først og fremst utviklet for kvantitative studier og kan derfor passe dårlig i denne sammenheng (Kleven 2002, 2008, Lincoln & Guba 2003, Lund 2012). Det er imidlertid kommet en del litteratur de senere årene hvor det er lansert nye begrepssystem som er bedre egnet til å behandle kvalitet i kvalitativ forskning. Igjen tar jeg utgangspunkt i Kvale og Brinkmann (2009). De bruker de tradisjonelle begrepene reliabilitet, validitet og generaliserbarhet, men gir dem en kvalitativ dimensjon.

**Reliabilitet** har sammenheng med resultatenes konsistens og troverdighet (Kvale & Brinkmann 2009: 250). Det sier også noe om i hvilken grad undersøkelsen kan etterprøves av andre forskere. I kvalitative studier er det ofte påstått å være et lite egnet begrep. Mennesker, omstendigheter og erfaringer er foranderlige og derfor sjelden direkte sammenlignbare med en senere gjennomført studie (Dalen 2011, Lund 2002, Kleven 2002). Dette vil være et aktuelt problem i intervjudelen av min undersøkelse. Dokumentanalysen vil derimot ha bedre reliabilitet. De politiske dokumentene og lovteksten er ikke foranderlige. Høy kvalitet på transkripsjonen av intervjuene og en tilgjengeliggjøring av både dem og intervjuguiden er grep jeg har tatt for å redusere den tilfeldige subjektiviteten. Reliabiliteten av hele studien er også ivaretatt ved at jeg har gitt en grundig redegjørelse for hvordan intervjuene og analysene av både intervjuene og de politiske dokumentene er gjennomført (Dalen 2011, Thagaard 1998).

**Validitet** sier noe om gyldighetene og sannferdigheten av de slutninger som trekkes i en forskningsstudie, og hvor godt grunnlaget for tolkninger er vurdert og beskrevet (Thagaard 1998, Lund 2002). I min kvalitative forskning vil det dreie seg om å vurdere i hvilken grad jeg har sett på de fenomenene og dimensjonene ved tidlig innsats som jeg har ønsket å undersøke (Pervin 1984 ref. i Kvale & Brinkmann 2009: 251). For å ivareta validiteten har jeg lagt vekt på å gjøre analyseprosessen og tolkningene rimelige og troverdige for leseren. Det gjør jeg ved å etterstrebe gjennomsiktighet, dokumentering og kontroll av alle deler av både undersøkelsene og analysen, samt ved å legitimere og begrunne alle tolkninger og slutninger godt (Bruhn-Jensen 2002, Kleven 2002, Kvale & Brinkmann 2009).

**Generaliserbarhet** sier noe om hvorvidt resultatene fra studien kan overføres til andre tider, personer og situasjoner. Jeg stiller her det samme spørsmålet som Kvale og Brinkmann (2009:265): "Hvorfor generalisere?". I mitt tilfelle er det slik at resultatene er kontekstspesifikke og ikke beskriver noe mer enn akkurat de dokumentene og lærerne jeg har studert. De er ikke nødvendigvis mindre interessante eller verdifulle av den grunn (Kleven 2002). Ved å lage "tykke beskrivelser" og fortolkninger av tidlig innsats, vil studien kunne bidra til å vise noe av bredden ved fenomenet. I neste omgang vil det så være opp til leseren å avgjøre om resultatene kan gjenbrukes (Dalen 2011, Kennedy 1979 ref. i Kvale & Brinkmann 2009:267).

**Begrepsvaliditet** dreier seg om hvor godt de teoretiske begrepene er operasjonalisert. I denne studien er begrepsvaliditeten ivaretatt ved at hver analysekategori innledes med en beskrivelse av hvordan de aktuelle teoretiske begrepene er omsatt til observerbare indikatorer som er

benyttet for å undersøke fenomenet (Kleven 2002). Flere av de samme begrepene er brukt i intervjuguiden. Jeg opplevde få eller ingen begrepsmessige misforståelser. Men det var til tider vanskelig å skille det lærerne sa om undervisning og skoleerfaringer generelt fra det som gjaldt tidlig innsats spesielt. Det kan være tegn på dårlig begrepsoperasjonalisering, men det kan også være tegn på at det er et vanskelig tema og at lærerne heller ikke selv har en klart avgrenset forståelse av de ulike begrepene.

**Pragmatisk validitet** henspiller på hvordan forskningsfunnene kan være av interesse for og kan anvendes av informantene og det praksisfeltet som er studert, samt av lignende praksiser (Dalen 2011, Kvale og Brinkmann 2009, Postholm 2011). Dette er spesielt aktuelt for min studie. At undersøkelsene i denne forskningsstudien skulle være praksis- og klasseromsnære, har vært et viktig utgangspunkt og mål hele veien. Jeg tror og håper resultatene er både nyttige og interessante for flere i skoleverket.

**De forskningsetiske retningslinjene** utarbeidet av Komité for samfunnsvitenskap, jus og humaniora (NEHS 2006) ligger til grunn for denne studien. Det innebærer blant annet at mine informanternes deltagelse er informert, frivillig, selvbestemt og anonym. Videre at jeg som forsker overholder min taushetsplikt, samt behandler alt innsamlet datamateriell konfidensielt og respektfullt. Prosjektet har fått tilrådning av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). I meldeskjemaet til NSD ble det gitt utfyllende informasjon om hvordan de etiske retningslinjene er etterfulgt. **Plagiat** er uakseptabelt og det legges derfor vekt på vitenskapelig redelighet, samt korrekt og nøyaktig kildehenvisning i denne oppgaven.

## 5 Analyse og drøfting

Den kommende analysen og drøftingen av masteroppgavens datamateriale skal belyse problemstillingen: *Hvordan, beskrives tidlig innsats i opplæringsloven og i sentrale utdanningspolitiske dokumenter? Hvordan forstås og oppleves tidlig innsats av et utvalg 1.-4.trinns lærere?*

Analysefunnene og drøftingen knyttet til de ulike kildene blir presentert i tre delkapitler. Først ser jeg på Opplæringsloven §1-3 og Innst.O.nr. 86 (2008-2009). Deretter analyseres de politiske dokumentene: St.meld. nr. 31 (2007-2008) ”Kvalitet i skolen”, St.meld. nr.16 (2006–2007) ”... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring” og odelstingsproposisjon nr. 55 (2008-2009) ”Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova” (alle fra Kunnskapsdepartementet). I del tre analyseres intervjuene med de sju 1.-4.trinns lærerne. I hvert delkapittel ser jeg først på den substansielle siden ved tidlig innsats. Det vil si *hva* tidlig innsats beskrives som og forstås å inneholde. Dernest utdypes dette ved å se på det teknisk-profesjonelle området av tidlig innsats. Det innebærer å belyse *hvordan* tidlig innsats skal rammes inn av menneskelige og materielle ressurser. Til sist i analysen av de utdanningspolitiske dokumentene tar jeg opp hva som sies om kultur- og holdningsendringer tilknyttet tidlig innsats. Til slutt i analysen av lærerintervjuene drøftes hvordan lærerne opplever og vurderinger tidlig innsats og implementeringen av prinsippet.

Det har vært en utfordring å skille de ulike læreplanområdene og de didaktiske kategoriene fra hverandre, de er tett sammenfiltret (jf. Gundem 1990). Det har heller ikke vært bare lett å skille det som sies om tidlig innsats spesielt fra en generell betraktning om undervisningen og pedagogikk. Både i de utdanningspolitiske dokumentene og i intervjuene er det vage grenser.

### 5.1 Tidlig innsats i Opplæringsloven

#### En analyse og drøfting av § 1-3: ”Tilpassa opplæring og tidleg innsats”

”Tidlig innsats” er omtalt i opplæringslovens kapittel 1: ”Formål, verkeområde og tilpassa opplæring m.m.” i paragraf 1-3 som har overskrifta ”Tilpassa opplæring og tidleg innsats”. Denne paragrafens andre ledd omhandler tidlig innsats og har følgende lovtekst:

*"(...) På 1. til 4. årstrinn skal kommunen sørge for at den tilpassa opplæringa i norsk eller samisk og matematikk mellom anna inneber særleg høg lærartettleik, og er særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning."*

I fortsettelsen vil jeg se nærmere på de ulike delene av denne lovteksten ved å drøfte målene med tidlig innsats, hvem tidlig innsats er for, hva det inneholder og hvordan det skal gjøres. Aller først skisseres imidlertid den overordnede sammenhengen som prinsippet er satt inn i.

Først og fremst vil jeg vise til at tidlig innsats kun nevnes i lovparagrafens overskrift, ikke i selve lovteksten. Tittelen og selve teksten viser til at det er en tett forbindelse mellom tidlig innsats og tilpasset opplæring. Tidlig innsats blir fremstilt som en form for særlig tilpasset opplæring. Det er også verdt å merke seg at "tidlig innsats" fra starten av gikk under betegnelsen "forsterket opplæring". Begrepsendringen kom for å presisere at prinsippet om tidlig innsats ikke røkker ved retten til spesialundervisning, men skal forstås som en del av tilpasset opplæring (Ot.prp.nr. 55: 14, Innst.O.nr.86). Hvilken betegnelse som er mest presis, kan nok likevel diskuteres.

**Målene** med og **begrunnelse**ne for tidlig innsats spesifiseres ikke i lovteksten. Ved at loven retter seg mot elever med svake ferdigheter fremstår det likevel som underforstått at målet er å bedre disse elevenes prestasjoner. Dette utdypes også i Innst.O.nr.86. Her heter det at tidlig innsats skal gi den enkelte elev bedre ferdigheter i lesing og regning og et høyest mulig læringsutbytte. I tillegg skal tidlig innsats selvfølgelig bidra til at de overordnede formålene og mandatene med læreplanen og opplæringen nås.

**Målgruppa** for tidlig innsats er eksplisitt omtalt. Andre ledd av §1-3 omfatter kun elever på 1. til 4. trinn i grunnskolen. Videre skal den tidlige innsatsen være; *"særleg retta mot elevar med svak dugleik i lesing og rekning"*. Det er altså en utvalgt elevgruppe basert på alder og ferdighetsnivå som har en særlig rett på tidlig innsats.

**Innholdet** i opplæring med tidlig innsats er også omtalt i loven. Tidlig innsats er avgrenset til å gjelde fagene matematikk og norsk/samisk og ferdighetene lesing og regning. Det kan se ut til at loven med dette gjør en innsnevring av fagenes innhold og de grunnleggende ferdighetenes spennvidde sammenlignet med hvordan de beskrives i læreplanen Kunnskapsløftet 2006 (LK06). I LK06 inngår de grunnleggende ferdighetene lesning og



regning i alle fag. I tillegg inkluderer fagene matematikk og norsk/samisk langt flere kompetanser og ferdigheter enn kun lesning og regning.

**Undervisningsmetoder** er ikke nevnt i opplæringslovens §1-3.

**Organiseringen og den teknisk-profesjonelle** siden ved tidlig innsats er i §1-3 spesifisert å innebære en særlig høy tetthet av lærere. Kommunene har et særskilt ansvar for denne delen av lovpålegget. Verdt å merke seg er at høy lærertetthet bare er ett av flere virkemiddel kommunen skal sørge for. Hva de øvrige består i spesifiseres imidlertid ikke. Lovparagrafen gir altså et klart ansvar til kommunene og skoleeieren. I tillegg understrekes lærerens betydning ved at økt lærertetthet er tiltaket som nevnes spesifikt. Lærernes konkrete rolle er derimot mindre tydelig. Hvilke endringer det forventes at de skal gjøre i sin undervisning, eller hvilke praksistiltak de konkret skal sette i verk for å følge opp lovpålegget, sies det ingenting om. Det handlingsrommet loven gir lærere, skoleledere og skoleeiere hva gjelder valg av virkemiddel, innhold, metoder, samt organisering av undervisningen og ressurser fremstår dermed som relativt stort. Noe ligger likevel underforstått i lovteksten: tidlig innsats betyr at lærerne skal være flere og de skal gi en enda bedre og mer forsterket form for tilpasset opplæring med vekt på lesing og regning.

Den sterke sammenhengen i loven mellom tidlig innsats og økt ressursinnsats på 1.-4.trinn formidler en side ved paragrafen som er mye kommentert i Innst.O.nr. 86 (2008-2009) og i Ot.prp.nr. 55 (2008-2009). En samlet kirke-, utdannings- og forskningskomité understreker at lovfesting av tidlig innsats har liten eller ingen verdi uten å innebære økt lærertetthet (Innst.O.nr. 86). Lovendringen medførte da også økte bevilgninger i kommunenes frie midler for budsjettåret 2008-2009, med den hensikt at det skulle sette skolene i stand til å innfri plikten til tidlig innsats. Komitémedlemmer fra tre av opposisjonspartiene i 2008; Fremskrittspartiet (Frp), Kristelig folkeparti (Krf) og Venstre, er imidlertid kritiske. De mener plikten om tidlig innsats vil føye seg inn i rekken av det de hevder er Regjeringens praksis med å stadig pålegge kommunene nye plikter og ansvarsområder uten at staten samtidig forpliktet til å følge opp med tilstrekkelig finansiering. Krf mener dette er statlig ansvarsforskyvning og ønsker at det innføres nasjonale normer for lærertetthet (Innst.O.nr. 86). En norm for lærertetthet avises av de rød-grønne regjeringspartiene. De mener det legger bånd på den pedagogiske handlefriheten til skoleeiere, skoleledere og lærere (Ot.prp.nr. 55).

Diskusjonen om ressurser er helt sentral også i den videre drøftingen av tidlig innsats i politikk og praksis. Den tas opp igjen i analysen og drøftingen av både de politiske dokumentene og lærerintervjuene. Tidlig innsats vil kunne oppfattes som å ha to betydninger. På den ene side er det et prinsipp slik loven definerer det og gjør det til gjeldende rett. På den annen side er det et mer folkelig og generelt begrep for den utvikling som på mange måter preger skolen. Det vil si at det stadig tidligere i utdanningsløpet formuleres flere læringsmål og understrekes at det skal drives opplæring i tradisjonell skolekunnskap. Denne siste betydningen vil være mer tilstede i den kommende drøftingen av hvordan tidlig innsats beskrives i sentrale utdanningspolitiske dokument, og dernest i drøftingen av hvordan tidlig innsats forstås og oppleves av de intervjuede lærerne.

## 5.2 Tidlig innsats i utdanningspolitiske dokumenter

### En analyse og drøfting av St.meld. nr. 16 (2006-2007) og St.meld. nr. 31 (2007-2008)

Tidlig innsats står sentralt i St.meld. nr. 16 (2006-2007), i St.meld. nr. 31 (2007-2008) og i Ot.prp.nr. 55 (2008-2009). I dette delkapitlet vil jeg analysere og drøfte hvordan disse utdanningspolitiske dokumentene beskriver tidlig innsats.

For det første gir dokumentene en **avgrensende beskrivelse** av tidlig innsats. Det påpekes at tidlig innsats ikke skal endre innholdet i, være det samme som eller i stedet for spesialpedagogikk (Ot.prp.nr. 55). Det er likevel slik at tidlig innsats skal bidra til at elever med særskilte og spesialpedagogiske behov får hjelp tidligere (St.meld.nr. 16: 27). Dernest presiseres det at prinsippet om tilpasset opplæring i all undervisning står uendret. Tidlig innsats skal i stedet forstås som en del av, og en form for, tilpasset opplæring. I den videre beskrivelsen av tidlig innsats utdypes dette ved at begrepets to ord, både ”tidlig” og ”innsats”, fremstilles som å ha tosidige betydninger. I stortingsmeldingene beskrives tidlig innsats slik:

*”både en forsterket innsats de første skoleårene for å bedre innlæringen av grunnleggende ferdigheter, men det innebærer også å ta fatt i problemer tidlig, uansett når i skoleløpet de oppstår.” (St.meld.nr. 31: 9)*

*”Tidlig innsats må forstås både som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og tidlig inngripen når problemer oppstår eller avdekkes i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder.” (St.meld.nr. 16: 10)*

**”Innsats”** er altså en generell forebygging i form av forsterkingen og kvalitetshevingen av opplæringen for alle. Samtidig innebærer innsatsen å gjøre en ekstra tilpasset innsats og inngripen overfor elever som har svake grunnleggende ferdigheter eller problemer i læringen. **”Tidlig”** vil si at denne innsatsen må komme både tidlig i liv og i alder, men også tidlig i et eventuelt skjevt eller svakt utviklingsløp, uansett når det oppdages problemer.

Denne flersidige fremstillingen av tidlig innsats betyr for det første at stortingsmeldingene har en videre definisjon av målgruppa enn det som er lovfestet. Tidlig innsats-tiltakene skal rettes mot alle elever uansett alder, men ses som særs viktige for, og særlig rettet mot småskoleelever. I tillegg er tidlig innsats spesielt rettet mot de elevene som ikke trenger sakkyndig vurdering og spesialundervisning, men som har svake grunnleggende ferdigheter og derfor har behov for et særskilt tilpasset og støttende oppfølgingstilbud (Ot.prp.nr. 55:14). Dette er i tråd med presiseringen i loven (Innst.O. nr. 86). For det andre er flersidigheten av tidlig innsats operasjonalisert som to tett sammenvevde og gjensidig forsterkende **substansielle** komponenter. I St.meld.nr. 16 (s. 77) beskrives disse som følger: *”Tidlig innsats innebærer både **vurdering** av elevenes kompetanse og **oppfølging** av resultater.”*

Stortingsmeldingene utdyper dette ved at tidlig innsats beskrives som å, for det første, innebære **effektive tiltak** i en læringsfokusert undervisningspraksis. Hovedvekten skal legges på tidlig arbeid med de grunnleggende ferdighetene. Denne undervisningen er den praktiske siden av den nye, helhetlige skolehverdagen beskrevet i kapittel 2.1 (St.meld.nr. 31: 60). For det andre skal tidlig innsats bety god **vurderings- og kartleggingspraksis**. I St.meld. nr. 31 (jf. kap. 2.1) er disse to komponentene fremstilt som to av de tre konkrete hovedtiltakene som utgjør tidlig innsats i småskolen. I St.meld.nr. 16 (s.77) beskrives tidlig vurdering og kartlegging som det mest konkrete tiltaket i tidlig innsats. Tidlig innsats er med andre ord langt bredere og mer detaljert beskrevet i stortingsmeldingene sammenlignet med hva som er eksplisitt lovfestet.

I tillegg til det substansielle området gjør stortingsmeldingene en beskrivelse av de **teknisk-profesjonelle** ramme faktorene i tidlig innsats. I St.meld. nr. 31 (s. 60) fremstilles økt ressursinnsats på 1.-4.trinn som den siste av de tre hovedtiltakene som utgjør tidlig innsats i småskolen. St.mled.nr 16 omtaler dette området som; *”disponering av de nødvendige ressurser”*. Ressursene beskrives som å binde oppfølging i undervisningen og vurdering sammen. Dette skal bidra til å muliggjøre realiseringen av tidlig innsats.

I tillegg til de substansielle og de teknisk-profesjonelle sidene ved tidlig innsats, hevdes det i stortingsmeldingene at en realisering av prinsippet også vil kreve **kultur- og holdningsendringer** i skolen og hos lærerne.

### 5.2.1 Det substansielle innholdet i tidlig innsats – HVA?

Den substansielle siden av tidlig innsats og hva tidlig innsats inneholder som undervisningspraksis er en sentral del av de politiske dokumentene. I St.meld. nr. 31 (s. 33) heter det: *”For at tidlig innsats skal gi resultater, må elever som trenger det få et oppfølgingstilbud av høy kvalitet”*

Ifølge stortingsmeldingene vil dette oppfølgingstilbudet ha implikasjoner for flere didaktiske kategorier. En undervisningspraksis som støtter opp om tidlig innsats fremstilles i stortingsmeldingene som å ha fokus på læring, resultater og mål, med hovedvekt på de grunnleggende ferdighetene fra LK06. Stortingsmeldingene legger imidlertid opp til relativt stor lokal handlefrihet hva gjelder valg av metoder og organisering. Det presiseres at det i tidlig innsats vil være naturlig å bruke ulike kombinasjoner av og mange av de samme *prinsippene og metodene* som i ordinær tilpasset opplæring (St.meld.nr. 16: 12, 72, 77, St.meld.nr. 31: 60-61, Ot.prp. nr. 55:15). Likevel presenterer stortingsmeldingene noen tiltak, metoder, eksempler og forslag til god praksis, samt noen grunnleggende pedagogiske prinsipper, vurderingsformer og verdier som de mener undervisning med tidlig innsats bør bygge på. Innholdet i og målene med en undervisning med tidlig innsats er også beskrevet. For å gi et bilde av hvordan stortingsmeldingene beskriver tidlig innsats som et slikt omfattende prinsipp, vil jeg i fortsettelsen drøfte det de utdanningspolitiske dokumentene sier om en undervisningspraksis med tidlig innsats. Følgende kategorier tas opp: pedagogiske prinsipper, metoder, innhold, undervisningsmål, samt vurdering og kartlegging.

**De pedagogiske prinsippene** som tidlig innsats bør bygge på, er relativt utførlig beskrevet i stortingsmeldingene. Innledningsvis i St.meld.nr. 16 (s. 12) understrekes betydningen av fellesskapsløsninger. Tidlig innsats skal drives i sosiale *felleskap* og inkludere alle i gode læringsfelleskap. I fortsettelsen er det imidlertid de individuelle og læringsorienterte prinsippene som er i fokus. I den forbindelse trekkes god *klasseledelse* frem som viktig for å sikre *systematikken* i læringsarbeidet (St.meld.nr. 31: 9, St.meld.nr. 16: 41). Dette knyttes i

meldingene til kravet om at tidsbruken og organiseringen av undervisningen må optimaliseres for å lykkes med tidlig innsats. Det understrekes at tidlig innsats må bety at lærerne tar et krafttak for å skape bedre *læringsmiljø og arbeidsro* og at de sørger for at mer av tiden i klasserommet brukes på *læringsaktiviteter* (St.meld. nr. 31: 26).

En slik læringsfokusert undervisning knyttes i neste omgang til det som beskrives som et av de viktigste prinsippene med tidlig innsats: at alle barn blir inkludert i gode læringsprosesser og læringsaktiviteter tidligst mulig. Med tidlig mener man allerede i barnehagen og fra dag én i førsteklasse (St.meld. nr. 31: 9, 11 33, 60). Stortingsmeldingene beskriver videre *motivasjon og skolefaglig mestring* som grunnleggende faktorer i læring og tidlig innsats. For å sikre at alle barn opplever motivasjon og mestring sier St.meld. nr. 16 og nr. 31 at lærerne tidlig må gi en særlig godt *individuell tilpasset opplæring*.

Tidlig innsats er i stortingsmeldingenes innledninger beskrevet med det som kan betegnes som en sosialdemokratisk felleskapsretorikk. Innføringen av prinsippet og dokumentene som beskriver det, kan forstås som en markering av et ideologisk og politisk retningsskifte i norsk utdanningspolitikk i det SV overtok Kunnskapsdepartementet i 2005. Retorikken i de mer konkrete beskrivelsene av tidlig innsats-tiltakene har derimot fokus på den enkelte elevs individuelle behov og læringsutbytte. Her er begrep som omsorg, trivsel, samarbeid, modning og sosialisering lite vektlagt. Tidlig innsats kan med det sies å stå for en videreføring av den nye retningen som skolen tok med LK06, heller enn å bryte med den. Det vil si at tidlig innsats inngår i en dreining fra en skole orientert mot felleskapet til en skole orientert mot individet (jf. Bachmann & Haug 2006). Dette kan gi et inntrykk av at utdanningsmyndighetene ønsker å styrke både felleskapet og individualismen. Det vil med andre ord kreves at lærere og skolen evner å balansere et utfordrende spenningsforholdet. Det kan kanskje gjøre realiseringen og tolkningen av tidlig innsats krevende (jf. Foros 2006).

**Innholdet** i opplæringa med tidlig innsats skal, ifølge innledningen i St.meld. nr. 16 (s. 12) ta utgangspunkt i et bredt kunnskapssyn. Det heter at: *"Alle har krav på (...) læring av både faglige og sosiale ferdigheter."* (St.meld. nr. 16:12). Dette skal bety at elevene skal læres opp i sosial, kulturell og etisk kompetanse, samt at de skal dannes og utvikle evne til samarbeid, kritisk tenkning og deltagelse i demokratiske prosesser. Foruten et innledende avsnitt som nevner disse innholdskomponentene, er det innlæringen av de grunnleggende ferdighetene, slik vi kjenner dem fra LK06, som er sterkest vektlagt i stortingsmeldingene (St.meld.nr. 16:

11). Satsingen på tidlig innsats skal tydeliggjøre behovet for, og lærernes ansvar for å gjøre en ekstra innsats i tidlige skoleår for å utvikle elevens *regne -og leseferdigheter* (St.meld.nr. 31:6, Ot.prp.nr. 55:14). I stortingsmeldingene hevdes det at lesing og regning er fundamentene for å nå de høyere ambisjonene i skolens samfunnsmandatet og for læring av øvrige fag og kompetanser (St.meld. nr. 31: 8).

Tidlig innsats kan med bakgrunn i dette plasseres innenfor en ferdighets- og kompetanseorientert tradisjon. Innholdet og fagenes egenart ser ut til å være underordnet de kompetanser og ferdigheter elevene skal utvikle. Tidlig innsats fremstår slik som en tydelig videreføring av LK06. Satsingen har samtidig likhetstrekk med både ”No Child Left Behind” og ”Early Years”-programmet.

Det er stor enighet om at de grunnleggende ferdighetene er viktige. En satsing på å styrke elevenes lese- og regneferdigheter kan derfor være vanskelig og lite hensiktsmessig å kritisere. Jeg mener likevel det er verdt å være oppmerksom på at en ensidig vektlegging av noen få grunnleggende ferdigheter kan føre til at skolens innhold domineres av de enkle tekniske og instrumentalistiske ferdigheter som elevene kan drilles i. Risikoen ved det er at av skolens innhold trivialiseres og at dannelsingsaspektet og andre sider ved skolens fag og kunnskap nedprioriteres (jf. kap. 3.4.1). Det er heller ikke slik at undervisningen kommer utenom innholdet (jf. Midtsundstad & Willbergh 2010). Med bakgrunn i dette kan det hevdes at lærerne får et stort ansvar for å ta vare på bredden i skolens innhold.

**Metodene** som lærerne skal bruke i en undervisningspraksis med tidlig innsats må ifølge stortingsmeldingene være forskningsbaserte. Det vil si at det skal tas hensyn til det man vet om hvordan ulike faktorer hemmer eller fremmer elevers læring. Slike faktorer er gjengitt i modeller og statistikk i stortingsmeldingene. Det presenteres også noen eksempler på såkalt god praksis og effektive tiltak (jf. modell i kap. 2.3.3, St.meld. nr. 16:10-11, St.meld. nr. 31: 24). Det understrekes at man anser godt språk som grunnmuren i all læring. En systematisk og intensiv leseopplæring og undervisningsmetoder som stimulerer språk, begrep- og ordforrådet trekkes derfor frem som viktig (St.meld. nr. 16:11, St.meld.nr. 31: 35). I St.meld. nr. 31 (s. 33) presiseres det i tillegg at lærerne bør benytte spesialpedagogisk tankemåte og praksis i den ordinære undervisningen (St.meld.nr. 16: 4, 41, 71, St. meld.nr. 31: 11). Her henvises det til finsk skole og deres suksess med å tidlig angripe ulikhet i læring og utbredt

bruk av individuell og spesialtilpasset opplæringspraksis tidlig (St.meld. nr. 31:62).

Myndighetene presiserer at det er ønskelig at norsk skole lærer av Finland.

Det er verdt å merke seg at stortingsmeldingene nevner få konkrete undervisningsmetoder. Det sies for eksempel ingenting om lek, forming, uteaktiviteter eller liknende praktiske tilnærminger til læring. Hvordan tidlig innsats konkret skal omsettes til praksis kan dermed sies å være vagt beskrevet og i stor grad overlatt til lærerne å finne ut av. Denne måten å beskrive tidlig innsats på signaliserer at målene og de mest effektive veiene frem dit er viktigst, mens midler, prosesser og metoder i seg selv ilegges liten verdi. Det kan på den ene siden åpne for usikkerhet og ulike tolkninger og praksiser. På den annen side gir det lærerne et handlingsrom som de ofte etterspør.

**Undervisningsmålene** som stortingsmeldingene skriver inn i en opplæring med tidlig innsats, henviser stort sett til LK06. Hovedformålet med å innføre en plikt om tidlig innsats er beskrevet som det å sikre at flest mulig når læreplanens kompetansemål i norsk og matematikk. I tillegg skal de elevene som har svakest grunnleggende ferdigheter få et faglig løft. I St.meld. nr. 31 (s.11) presenteres en liste med konkrete målsettinger og indikatorer på måloppnåelse. Disse skal brukes for å vurdere hvordan både kommuner og landet forøvrig ligger an i forhold til intensjonene. Det understrekes i meldingene at man stiller høye krav til skolens resultater, og at målindikatorene gir klare signal om hvilke sider ved opplæringen Regjeringen ønsker at skolen prioriterer (St.meld. nr.31: 10). Målsettingene er beskrevet slik:

- 1) Alle elever skal mestre de grunnleggende ferdighetene og gå ut av skolen med et høyt læringsutbytte og gode resultater. Indikatorene på måloppnåelse er forbedrede prestasjoner på nasjonale og internasjonale tester og kartlegginger.
- 2) Flere skal gjennomføre videregående opplæring. Målindikatoren er kompetansebevis.
- 3) Alle skal inkluderes og oppleve mestring. Målindikatoren er positive tilbakemeldinger på elevundersøkelsen (St.meld.nr.16: 4, 41, 71, St. meld.nr. 31: 11).

Det store flertallet av undervisningsmålene i stortingsmeldingene er som vi ser kvantitative. Denne type målsetning vil jeg hevde plasserer satsingen på tidlig innsats i en tradisjon for læreplan og styring basert på målbare resultater og sammenligning (jf. kap. 3.3.1 og 3.4.1). Ønsket om en mål- og resultatorientert styringslinje ovenfra og ned understrekes også eksplisitt i stortingsmeldingene. Det presiseres at Regjeringen ser det som nødvendig å styrke den statlige styringen av skolen blant annet ved å stille høyere krav til skolens måloppnåelse.

Bakgrunnen for dette er myndighetenes opplevelse av at skolene og lærerne ikke har fulgt opp sitt resultatansvar i tilstrekkelig grad (St.meld. nr. 31:10-11, 51).

Resultat -og målstyringstankegangen i dokumentene om tidlig innsats er altså tydelig på flere områder. Fokus er på målbare individuelle læringsresultater og grunnleggende ferdigheter. Retorikken i dokumentene er også preget av nytteorientering og styring basert på bedriftsøkonomisk tankegang og terminologien med et omfattende resultatrapporterings-system. Det gjør at tidlig innsats-satsingen kan forstås som en forlengelse av den retning som skolen tok med LK06. Det vil si at skolen har gått fra å vektlegge læringsprosessene til å ha fokus på resultatene av disse prosessene (jf. Bachmann & Haug 2006). Det tydelige mål- og resultatfokus gjør at tidlig innsats også kan sies å passe godt inn i den New Public management-organiseringen som hevdes å råde i offentlig sektor. I tillegg mener jeg den sterke målstyringen gjør det aktuelt å stille spørsmål ved hvor stor lærernes metodefrihet og handlingsrom blir i realiteten.

De mål- og resultatfokuserte beskrivelsene som gjøres av tidlig innsats kan også oppleves som å stå i kontrast til de visjonære og lite målbare overordnede intensjonene med satsingen (jf. kap. 2.2). Det kan se ut til at myndighetene har en tanke om at tellbare delmål skal lede frem til de store samfunnsmessige og langsiktige målene om sosial utjevning og økt kvalitet i skolen. Et høyere læringsutbytte og fullført VGO fremstilles nærmest som en garanti for et godt og produktivt liv. Spørsmålet er om denne sammenhengen er så klar. Jeg mener man bør være varsom med å forvente at man skal kunne predikere og kreve at opplæringen fører frem til helt bestemte læringsmål, resultater og en gitt samfunnsutvikling. Selv om beskrivelsene av tidlig innsats består av tilsynelatende svært handlekraftige målformuleringer, vil det springende punktet være om forutsetningene for at målene skal kunne realiseres er på plass.

**Kartlegging og vurdering** er en av de mest sentrale faktorene i tidlig innsats slik begrepet beskrives i stortingsmeldingene. I kapittel seks i St.meld. nr. 16 (s. 77) hvor meldingens konkrete tiltak presenteres, er tidlig innsats likestilt med tidlig vurdering og oppfølging. I St.meld.nr. 31 (s.60) er tidlig innsats beskrevet som å bestå av tre hovedkomponenter, hvorav kartlegging er den ene. Vurdering og kartlegging får altså stor plass. Det er en komponent som fremstilles som viktige både for det statlige tilsynet med skolen og som en didaktisk kategori i lærernes undervisning. I St.meld.nr. 31 heter det:



*"en viktig forutsetning for å kunne iverksette innsats tidlig er at læreren og skolelederne har informasjon om elevens nivå og ferdigheter" (St.meld. nr. 31: 60)*

*"For å kunne sette inn tiltak tidlig må det legges vekt på å kartlegge barn og unge som ikke har en tilfredsstillende læringsutvikling (...)" (St.meld. nr. 31: 33)*

Stortingsmeldingene sier altså at vurderings- og kartleggingsresultatene skal være utgangspunktet for opplæringen. De skal bidra til at lærerne skal kunne gi en tidligere, bedre og mer tilpasset innsats (St. meld. nr. 31: 89, St.meld. nr. 16). Videre understrekes det i stortingsmeldingene at det er nødvendig at lærerne i større grad møter elevene med høye læringsforventninger og stiller dem overfor forståelige og tydelige mål og vurderingskriterier. Dette er ifølge myndighetene en vurderingspraksis som gir økt læringsutbytte og bedre resultater, spesielt for de svake elevene (St.meld. nr. 16: 13, 31, 77).

I vurderings- og kartleggingspraksisen er lærerens kompetanse en nøkkel, heter det i stortingsmeldingene. Lærerne må ha kunnskap om barns utvikling. De skal bruke sitt profesjonelle skjønn og ulike kartleggingsverktøy for å vurdere elevens utvikling og kompetanse (St.meld. nr.16: 77, St.meld. nr. 31: 61, Ot.prp. nr. 55: 13). I tillegg sier departementet at de skal bidra med verktøy som skal hjelpe lærerne å avdekke elevenes eventuelle problemer tidlig. Det er derfor innført flere, både obligatoriske og frivillige kartleggingsprøver og tester som skal vurdere elevenes lese- og regneferdighetene i løpet av de tre første årstrinnene. Resultatene fra kartleggingene skal innrapporteres årlig. De skal brukes til å identifisere de elevene som trenger ekstra oppfølging. I tillegg er de avgjørende for hvor det trengs ekstra innsats og utvikling for skolen som helhet (St.meld. nr.16, St.meld. nr. 31: 10-11, 61). Dette betyr at tidlig innsats er tett forbundet med statens kvalitetsvurderingssystem for utdanning og det tilsynet som føres med skoleeierens drift av sine skoler (St.meld. nr. 31: 51). I St.meld.nr. 16 (s.71) heter det også at departementet anser det som avgjørende for å videreutvikle kvaliteten i norsk skole, at sentralstyringen av utdanningen økes og at styring i større grad baseres på elevenes resultater.

Dette innebærer at myndighetene vil stille høyere og mer konkrete krav og forventninger til skolens læringsmiljø og elevresultater (St. meld nr. 31:10-11). Stortingsmeldingene presiserer at dette betyr at man på alle nivå i utdanningssystemet må engasjerer seg i vurderingen av måloppnåelse og elevens læringsutvikling. St.meld. nr. 16 (s.71-72) sier at staten har det overordnede ansvaret. Det understrekes likevel at fordi det pedagogiske personalet og skoleledelsen har stort handlingsrom så får de et stort ansvar for elevenes læringsresultater.

Stortingsmeldingene beskriver tidlig innsats som en del av en styringspraksisen i opplæringen basert på resultater, målbare intensjoner og testing. Det gjøres en langt mer eksplisitt beskrivelse av de didaktiske kategoriene, mål og vurdering som midler i tidlig innsats enn det gjøres av metoder og innhold. Dette knytter tidlig innsats tett til både testkulturen og den påfølgende testdebatten som stadig brer seg i så vel pedagogikken og skolehverdagen som i media og politikk. Diskusjonene omkring vurdering og kartlegging i skolen er omfattende. Jeg kan ikke ta hele debatten her, men vil se på noen sider ved den.

For det første blir parallellene til ”No child left behind” tydelig. I de norske utdanningspolitiske dokumentene er det imidlertid ikke lett å finne eksempler på en diskusjon eller vurdering av de negative konsekvensene og de mange debattene som har fulgt i kjølvannet av ”NCLB”-reformen. Spørsmålet er om innvendingene til test- og kartleggingstrenden i det hele tatt er tatt til etterretning av norske myndigheter.

For det andre kan det være verdt å merke seg at finsk skole bruker få eller ingen former for nasjonale prøver eller kartlegginger (Hargreaves & Seherly 2012). Spørsmålet er hvordan prinsippet om tidlig innsats som tar utgangspunkt i finnes ”angrepene på ulikhet” vil fungere når de skal overføres til norske forhold. Vil det ha samme effekt i den sentralstyrte, kartleggingskulturen som råder i Norge som det har i den finske, profesjonelt orientert og sterkt desentraliserte skolekulturen? Videre kan det også diskuteres om en beskrivelse av tidlig innsats med sterkt fokus på elevenes læringsutbytte og resultater, som lærerne har ansvar for, kan karakteriseres som en form for ansvarsfraskriving fra myndighetenes side.

For det tredje vil jeg peke på at den vurderings- og kartleggingspraksisen som er tilknyttet tidlig innsats legger stor vekt på instrumentelle, tekniske ferdigheter og atferdsmål som lett lar seg måle med tester og prøver. Med et slikt syn på vurdering og kompetanse vil forståelse, kritisk tenkning, individets danning, sosialisering og demokratiske forståelse lett kunne bli ferdigheter som havner i bakgrunnen. Det vil si at kompetanser som anses å være sentrale i kunnskapssamfunnet blir underdrevet (jf. Dale et al. 2011). Mitt spørsmålet blir; hvordan går dette overens med intensjonene om at tidlig innsats skal åpne kunnskapssamfunnet for alle?

### 5.2.2 Den teknisk-profesjonelle siden ved tidlig innsats – HVORDAN?

Det teknisk-profesjonelle området i tidlig innsats er i stortingsmeldingene beskrevet som den andre hoveddelen av tidlig innsats. Dette området er i hovedsak overlatt til skoleeiere, skoleledere og lærere. Det begrunnes med at det er de som kjenner elevene og de lokale behovene best. De vil derfor best kunne organisere en opplæring av høy kvalitet. Meldingene gir altså et relativt stort lokalt handlingsrom. Det kreves imidlertid at det brukes profesjonelt skjønn, forskningsbasert kunnskap og kartlegginger for å vurdere hvilke *virkemiddel* og *ressurser* som bør settes inn for å oppfylle plikten til tidlig innsats (Ot.prp. nr. 55:15, St.meld. nr. 16: 72, 77, St.meld. nr. 31: 61). Det legges heller ikke skjul på at Regjeringen anser læreren som en sentral ressurs. *Økt lærertetthet* beskrives derfor som særdeles viktig for å sikre tidlig innsats på 1. til 4. trinn (St.meld. nr. 31:61, Ot.prp. nr. 55:15).

Det gis også noen eksempler på ressursorganisering i stortingsmeldingene. Blant annet beskrives den finske nulltoleransen mot ulikhet i læring som en praksis verdt å lære av. Denne nulltoleransen består, som nevnt i kapittel 2.4.1, av fire såkalte ”angrepslinjer” mot ulikhet. I St.meld. nr. 31(s.62) beskrives dette som at man i fire faser setter inn henholdsvis klasselærere, skoleassistent, spesialpedagog eller til sist andre etater, for å støtte elever som sliter med læringen. Den teknisk-profesjonelle siden av norsk tidlig innsats består med andre ord av de menneskelige ressursene som er ansvarlige for ”angrepene” (St.meld.nr. 16:12, 72, 77 og St.meld.nr. nr. 31: 60).

**Ressurser og lærere**, i form av bedre bemanning og økt lærertetthet på de første klassetrinnene, for å få til tidlig innsats, heter det i St.meld. nr. 31(s. 60). Fordi man ønsker å ivareta fleksibilitet og lokal tilpasning er det imidlertid ikke innført bemanningsnorm i skolen. Det er med tidlig innsats ilagt kommunene et stort ansvar i å sikre at det er tilgang til de nødvendige ressurser i skolene. For å gjøre kommunene bedre i stand til å følge opp den lovpålagte plikten om tidlig innsats er satsingen finansieres av staten i form av økte økonomiske bevilgninger til kommunene. Det understrekes at styrkingen av 1.-4.trinn ikke skal gå ut over lærertettheten på de øvrige trinnene (Ot.prp.nr. 55:14, Innst.O.nr. 86).

**Høy kompetanse** og gode kvalifikasjoner hos fagpersonalet er videre i stortingsmeldingene betegnet som en forutsetning for at man skal lykkes med tidlig innsats. Høy lærertetthet er

altså ikke tilstrekkelig i seg selv. God kompetanse er nødvendig for at den økte bemanningen skal få ønsket effekt. Stortingsmeldingene beskriver lærernes kompetanse som en nøkkel både i kartleggingen av barn på forhånd og i oppfølgingen av elevene i ettertid. Kunnskap om barns utvikling trekkes frem som særs viktig, og spesielt kjennskap til og innsikt i hva som kjennetegner en forsinket læringsutvikling. Myndighetene sier at det er nødvendig at skolene bruker spesialpedagoger, Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og lærere med særskilt god kompetanse i lese- og matematikkopplæring som ressurs i større grad (St.meld. nr. 31 og 16, Ot.prp.nr. 55).

**Kompetanseheving** er, som følge av den betydningen lærernes kompetanse har, også beskrevet som en sentral del av tidlig innsats. Det hevdes at den kompetansen og klasselederevnen som lærere i skolen i dag besitter, ikke er god nok. Regjeringens satsing på å heve og utvikle lærernes kompetanse inngår derfor i tidlig innsats. Det er blant annet utviklet materiale som skal øke lærerens kunnskap om leseopplæring (St.meld. nr. 31:89). Kommunene er bedt om å gi lærerne etter- og videreutdanning i leseopplæring. De oppfordres også til å starte kompetanse- og samarbeidsnettverk (St.meld. nr. 31: 61).

Det teknisk-profesjonelle området med økt kapasitet i form av høyere lærertetthet, er i stortingsmeldingene, som i opplæringsloven, ilagt stor betydning i beskrivelsene av tidlig innsats. Satsingen er også understøttet av økonomiske overføringer. Spørsmålet er imidlertid om finansieringen følges opp i alle statsbudsjetter eller om de bekymringer som opposisjonen reiste i Innst.O.nr. 86 har noe for seg. Hvordan lærertettheten og tidlig innsats skal realiseres er, uavhengig av statens oppfølging av sitt ansvar, overlatt til skoleeiere og skoleledere. Det er de som fordeler ressursene. Det gjør at implementeringen av tidlig innsats vil avhenge av kommunens grad av lojalitet, prioriteringer og beslutninger. Samtidig betyr det at den enkelte kommune, skole og lærer har stort ansvar for å oppfylle de store målene og intensjonene som er skrevet inn i tidlig innsats. På den ene side kan det være grunn til å spørre om dette kan betegnes som en form for ansvarsforskyving fra statens side. Tidlig innsats kan hevdes å være eksempel på at kommunen og lærerne, ”på gulvet” ilegges stadig større ansvar for å nå de ambisiøse målene til velferdsstaten. På den annen side gir det en lokal handlefrihet og autonomi som ofte er nødvendig og etterspurt.

### 5.2.3 Kultur- og holdningsendringer i tidlig innsats

I tillegg til økt effektivitet og økt kapasitet sies det i stortingsmeldingene at kultur- og holdningsendringer i skolen er en forutsetning for å realisere tidlig innsats (St.meld. nr. 16:13). Stortingsmeldingene hevder, med henvisning til en OECD-rapport fra 2006 (ref. i St.meld. nr. 16: 28) at lave forventninger til elevene er hovedårsakene til de lave prestasjonene i norsk skole. For å snu den trenden sier departementet at lærere må gjøre to endringer.

For det første må de slutte å gi elever med svak læringsutvikling skylden for det selv. Det må i stedet etableres en positiv holdning til, og større tro på elvenes store potensial for læring og at det aldri er for seint å hjelpe elever over i gode læringsløp (St.meld. nr. 16: 27, 56). I tillegg er St.meld. nr. 16 (s.12) tydelig på at man ønsker en opplæring med høyere læringstrykk og høyere, flere og tydeligere krav, mål og forventninger til elevenes læring. I meldingen heter det at lærerne og opplæringen må ta på større alvor at: *”alle har krav på å bli møtt med **høye læringsforventninger** og **ambisjoner** om læring (...). Den enkeltes muligheter skal utvikles ikke begrenses.”* (St.meld.nr. 16: 12).

For det andre anser stortingsmeldingene kultur- og holdningsendringer i skolens vurderings- og kartleggingspraksis som er en forutsetning for å lykkes med tidlig innsats (St.meld. nr. 16: 13, 77). Ved å igjen vise til rapporter fra OECD (St.meld. nr. 16: 13, 77) sier myndigheten at de ønsker at lærerne bryter med den lite fruktbare ”vente og se”-kulturen som påstås å ha rådet i norsk skole. Stortingsmeldingene mener at lærerne i alt for stor grad har avventet og sett an modningen til barna (St.meld. nr. 31: 33). Det uttrykkes et ønske om at man heller kartlegger og vurderer alle barn tidligere for å identifisere de som har en hemmet læringsutvikling. Målet er at man skal kunne gripe tidligere inn i barnas læring og utvikling. Dette betyr også at man tidligere skal henvise elever til utredning hos spesialpedagog, PPT, BUP eller andre instanser (St.meld. nr. 31: 61). Jo tidligere barn og unge får hjelp, desto større er sannsynligheten for at mer komplekse problemer avverges, hevdes det i St.meld. nr. 16 (s.27). Finsk skole trekkes igjen frem som det gode eksemplet. Deres toppresultater i internasjonale elevtester knyttes til en praksis der de tilbyr elever god og mye spesialundervisning de første skoleårene (St.meld. nr. 31: 61). Argumentene for å overføre en slik praksis til norsk skole er i stortingsmeldingene pedagogisk, men også i stor grad

økonomisk funderte. Det påstås at man ved å starte tidlig med spesialpedagogisk undervisning vil redusere behovet for slik kostbar opplæring senere (jf. kap. 2.3.3, St.meld. nr. 31:61). Det er til og med satt opp et regnestykke for hvordan tidlig innsats skal spare staten for utgifter (St.meld. nr. 16: 72).

Lærernes kultur, holdninger og tankegang må altså endres for at tidlig innsats skal kunne realiseres. Det kan for det første sies å være positivt at utdanningsmyndighetene ønsker å åpne klasserommene og av-privatisere lærernes praksis ved å gå skolens kultur og holdninger nærmere etter i sømmene. Jeg mener imidlertid at det er grunn til å spørre om det ikke kan oppstå en motsetning her. På den ene siden ønskes en holdningsendring som går ut på at lærerne i større grad skal tro på elevens potensiale. Samtidig som det er ønsket at elevene skal kartlegge mer. Spørsmålet er om den omfattende kartleggingen som myndighetene legger opp til kan ende opp med å virke mot den intenderte hensikt om å hjelpe. Et fokus på kartlegging kan blant annet føre til at synet på det ”normale” snevres inn slik at man ender opp med å sette ”merkelapper” på barna. Det kan gi dem et stigma som det kan bli vanskelig å overse eller bli kvitt. Jeg vil hevde at det er viktig at lærere og skolene er bevisst på disse utfordringene. De må evne å balansere behovet for kartlegging av elevene med behovet for å bevare ”normalbarnet” som en stor og innholdsrik kategori.

Det må også påpekes og kritiseres at kravene om et stadig høyere læringstrykk og mer overvåkning av barns læring og utvikling i stortingsmeldingene ikke er drøftet opp imot betydningen av modning og barns individuelle utviklingstakt. Jeg mener det er grunn til å anmode om at denne debatten tas. Det kan være nødvendig for å unngå at læring ensidig fremstilles som et slags kappløp der det er om og gjøre å ikke henge etter, men tidligst mulig passe pent inn i en rett rekke hvor ingen ler eller snakker. Er det sikkert at ”jo tidligere, jo bedre” alltid er en mer fruktbar holdning i småskolen enn ”vente og se”?

#### **5.2.4 Oppsummerende drøfting av hovedfunnene i analysen av de politiske dokumentene**

En oppsummering av hvordan tidlig innsats beskrives i opplæringsloven og i de utdanningspolitiske dokumentene som er analysert, etterlater en forståelse av tidlig innsats som et omfattende og vidtfavnende begrep. Tidlig innsats inkluderer alle hovedområdene i

Goodlads opptegning av læreplanfeltet. Begrepet har også implikasjoner for flere kategorier i didaktisk relasjonstenkning. I stortingsmeldingene påpekes det også at tidlig innsats ikke må ses isolert. Det er et prinsipp som må ses i sammenheng med øvrige tiltak og satsinger nevnt i de aktuelle meldingene, men også som en del av andre sider ved regjeringens utdanningspolitikk. På den måten inkluderes ytterligere perspektiver og aspekter ved opplæring og undervisning i tidlig innsats. Denne vide opptegnelsen hindrer likevel ikke at loven og dokumentene også beskriver tidlig innsats som et prinsipp med klare avgrensinger, prioriteringer og retningsvalg. Særlig er de sidene ved tidlig innsats som inngår i lovpålegget begrenset.

For det første viser analysen at myndighetene beskriver den substansielle siden ved tidlig innsats som et prinsipp som skal ha hovedvekt på faglig og teoretisk læring. I loven er dette begrenset til å gjelde fagene matematikk og norsk og de grunnleggende ferdighetene lesing og regning. Det er en prioritering som også er tydelig i de øvrige dokumentene. Undervisnings mål er helt tydelig presisert. De skal bedre elevens ferdigheter i lesing og regning og øke læringsutbyttet. For å nå de målene som er skissert hevder myndighetene at lærernes undervisning, allerede fra første skoledag, må bygge på holdninger og pedagogiske prinsipper som legger vekt på et høyt læringstrykk, samt regelmessig vurdering og kartlegging.

For det andre viser analysen at myndighetene beskriver den teknisk-profesjonelle siden ved tidlig innsats som at ressurser, først og fremst i form av økt lærertetthet, er en forutsetning for at prinsippet kan realiseres. Dette understrekes spesielt i lovverket og Innst.O.nr. 86. I stortingsmeldingen er ressurser beskrevet som ulike virkemidler der høy lærertetthet og bruk av spesialutdannede lærere er et av flere alternativer.

For det tredje viser analysen at myndighetene beskriver tidlig innsats som å innebære et ikke ubetydelig lokalt handlingsrom i organisering, ressursfordeling, samt valg av metode og innhold i opplæringen. I loven og i Innst.O.nr. 86 er ansvaret eksplisitt lagt på skoleeier/kommunen. De skal sørge for tilstrekkelige ressurser og lærertetthet. På den annen side er det i stortingsmeldingene også ilagt lærerne og andre aktører på alle nivå i utdanningssystemet, stort ansvar for elevenes resultater og med det et ansvar for hvordan lovpålegget om tidlig innsats innfris.

Et fjerde funn i analysen viser at det fra myndighetenes side er en klar underkommunisering av betydningen av modning og naturlig progresjon i barns utvikling og læring. De utdanningspolitiske dokumentene bærer preg av en overbevisning om at læring kan fremskyndes ved ambisjoner på andres vegne, høye forventninger, et positivt elevsyn og en nulltoleranse for ulikhet. Det er ønskelig at man begynner tidligere med tradisjonelle skoleaktiviteter for å øke summen av elevens læringsutbytte og kunnskapsnivå. Dette beskrives som positivt for samfunnsøkonomien både her-og-nå og senere. Det skal føre til lavere kostnader til spesialundervisning og flere produktive samfunnsborgere på sikt.

Ved å lovfeste prinsippet om tidlig innsats og beskrive det på den måten som analysen har vist, sier de politiske myndighetene tydelig at de har intensjon om å endre lærernes undervisningspraksis. Det er en måte å tenke endring, forbedring og styring av skolen på som kan sies å bygge på en styringsmodell med et politisk ovenfra og ned perspektiv med en klar mål- og resultatorientering. (jf. kap. 3.4). Myndighetene uttrykker en bekymring for lav kvalitet og dårlig resultat- og måloppnåelse i den norske skolen og bruker det som argument for å reversere desentraliseringen av skolesektoren. Tidlig innsats inngår dermed i en utdanningspolitikk med økt statlig kontroll og styring (St.meld. nr. 16 og nr. 31).

I sum vil jeg hevde at beskrivelsene som de utdanningspolitiske dokumentene gjør av tidlig innsats, bruker et språk som signaliserer et styringssyn det kan være interessant å diskutere nærmere.

På den ene siden vil jeg hevde at mye av språket som brukes om tidlig innsats er preget av en bedriftsøkonomisk, New Public management-tankegang. Det vises ved en utbredt bruk av ord som; målstyring, læringsutbytte, læringstrykk, effektivitet, kvalitetsvurderingssystem, angrep på ulikhet i læring, levering av resultater, fortjeneste, lønnsomhet osv. Dette er et språk som antyder at skolen nærmest ses på som en produksjonsbedrift. Elevene er varen som skal produseres billigst mulig (minst mulig utgifter til spesialundervisning) og selges så dyrt som mulig (minst mulig trygdeutgifter og mest mulig skatteinntekter). Faren er at et slikt språk kan skape en distanse til elevene som man har som mandat å tjene. Det kan føre til at man mister av synet det egentlige formålet med skolen. Det vil si som en institusjon som skal sikre elevens dannelse og gi alle barn gode læringsopplevelser.



På den andre siden beskrives tidlig innsats som å bestå av tiltak og en retorikk med gode hensikter, positive assosiasjoner, handlekraft og politisk vilje. Det vil si en politikk med kvaliteter som ofte etterspørres. Verdt å være oppmerksom på er likevel hvordan dette kan gjøre tidlig innsats til et ”didaktisk hurraord” og et prinsipp som det er vanskelig å vær uenig i (jf. Henriksen 1998 ref. i Lyngsnes 2007). Tidlig innsats kan bli et mykt og snilt begrep som pakker inn negative og upopulære budskap, om mer sentralisering og mål- og resultatstyring etc. Dette er en type byråkratisk språk som har alle forbeholdene innebygd og dermed fjerner prinsippet fra de retningsvalgene og styringssignalene som faktisk ligger til grunn for satsingen. I stedet fremstilles makthavernes innsats som god og effektiv. Det gjør at politikerne kan slippe å love noe som det kan bli vanskelig å holde og dermed kan unngå å stille seg åpne for angrep fra motstandere, lærerorganisasjoner, media eller offentligheten.

Faren med en for utstrakt bruk av et slikt byråkratisk språk er at det kan gi en hul argumentasjon. Det kan også beskyldes for å være et tegn på at positivt omdømme og mediestrategier er viktigere enn hvordan man faktisk hjelper elevene bak tallene og rapportene. Jeg mener det er grunn til å være oppmerksom på at selv om språket som brukes om tidlig innsats signaliserer gode hensikter og handlekraft, er det ikke nødvendigvis slik at det er fulgt opp av ansvarstaking og praktisk politikk fra myndighetenes side slik at det legges til rette for at kravene og lovpålegget kan innfris. Før denne drøftingen kan tas videre vil jeg i det kommende kapitlet presentere og drøfte funnene fra analysen av samtalen med de sju 1.-4.trinns lærerne som er intervjuet.

## 5.3 Tidlig innsats i lærernes praksis

### En analyse og drøfting av forskningsintervju med sju 1.-4.trinn lærere

Denne delen av analysen skal belyse problemstillingens andre del: *Hvordan forstår og opplever et utvalg 1.-4. trinns lærere tidlig innsats?*

For å nærme meg dette spørsmålet har jeg intervjuet sju lærere. Analysen av intervjuene er delt inn i de samme kategoriene som analysen av opplæringsloven og de utdanningspolitiske dokumentene. Først ser jeg på hvordan lærerne forsøker å avgrense og definere tidlig innsats, dernest hvordan de forstår den substansielle siden ved tidlig innsats. Det drøftes så hvordan

lærerne beskriver den teknisk-profesjonelle siden ved begrepet. Til sist gjøres en oppsummering hvor det vises til hvilke holdninger og vurderinger lærerne har til tidlig innsats.

For det første er lærernes fremstilling av hva de **forstår** med tidlig innsats preget av noe usikkerhet, men også av noen helt klare oppfatninger. Flere av lærerne (Guri, Rita, Ylva) er enige med Arya som synes tidlig innsats er ganske problematisk og ullent. Arya sier: *"Det er så lite snakk om begrepet. Det er diffust og rart, så jeg vet ikke om det jeg snakker om er tidlig innsats – eller snakker jeg om andre ting?"* .

Lærerne forankrer sin forståelse i noe ulik kjennskap til, og bakgrunnskunnskap om, tidlig innsats. To av lærerne, Ina og Ylva, sier at det er et begrep de har et forhold til og blant annet har lest pedagogisk teori om. Ina, Rita og Arya sier alle at det er et begrep de kjenner fra media og politikere. Flere har også hørt begrepet på kurs og lignende (Guri, Enja, Nora). Nora, Arya og Guri sier at de ikke har fått noen direkte opplæring i hva tidlig innsats er, men at det er bevissthet rundt det på skolen og at det er noe ledelsen og kommunen vektlegger. Verdt å merke seg er at ingen av lærerne nevner at tidlig innsats er et lovfestet prinsipp.

**Grunnideen** med tidlig innsats har hovedandelen av lærerne likevel en ganske lik forståelse av. De to som skiller seg mest ut er Guri og Enja. De forstår tidlig innsats som det samme som det australske undervisningsprogrammet "Early Years". På skolen til Enja jobber de etter denne metoden på 1.- 4. trinn. Hun har ikke noe forhold til tidlig innsats foruten som det norske navnet på "Early Years". Det vil si at hun ikke knytter tidlig innsats til det mer generelle prinsippet det er beskrevet som i norsk utdanningspolitikk. Guri har, i tillegg til å forbinde tidlig innsats med "Early Years", også en noe bredere oppfatning av begrepet. En forståelse som samsvarer mer med de øvrige lærernes. De fleste lærerne har en forståelse av tidlig innsats som et sammensatt begrep. Ritas ord er beskrivende for slik flere av lærerne (Nora, Ina, Ylva, Arya) forsøker å definere tidlig innsats: *"Tidlig innsats er at vi jobber med ungene bevisst fra første dag - og tar tak i dem vi ser kanskje kan komme til å trenge ekstra hjelp etter hvert, og at vi jobber ekstra med dem."*

Begrepets to ord, både *"tidlig"* og *"innsats"* tolkes av lærerne som å ha flere dimensjoner. For det første forstår de tidlig innsats som noe som skal skje *tidlig*. På den ene siden sier de at det betyr å **tidlig fange opp**, se og plukke ut de elevene som ser ut til å kunne få problemer og

behov for ekstra hjelp (Arya, Nora og Guri). Ylva sier at tidlig innsats er: *"Det å gå inn tidligst mulig når du ser et problem."* Denne oppdagelsen av problemer skal skje helt fra barnehage til videregående ifølge Ina, Arya og Rita. På den andre siden innebærer *tidlig* å sette inn ekstra ressurser tidlig i alle elevenes skoleløp (Ina, Guri, Rita). Ifølge Arya må tidlig innsats bety: *"mye ressurser og nettverk rundt de tidlige barneåra"*.

For det andre forstås tidlig innsats som det å gjøre en *innsats*. Flere lærere mener tidlig innsats dreier seg om å forebygge med gode rammevilkår og god undervisning for alle (Enja, Nora, Ylva, Ina). Arya er den eneste som viser til at tidlig innsats også innebærer flere undervisningstimer i barneskolen. For de fleste lærerne er imidlertid innsatsen hovedsakelig forstått som en ekstra **forsterket opplæring** rettet mot elever som ikke henger med, eller ikke har en tilfredsstillende læringsutvikling. Nora beskriver den tidlige innsatsen som følger: *"når du ser når noen faller utenfor, ikke behersker det vi forventer at de skal. Da mener jeg det er kjempeviktig å sette inn ressurser"*.

I tillegg til disse to komponentene; å fange opp elever som har problemer i læringen og sette inn tiltak, forstås samtlige lærere tidlig innsats som å innebære **ressurser**. Ressurser, oftest forstått som bemanning og økt lærertetthet, oppleves av lærerne som avgjørende for tidlig innsats. Arya sier: *"Det må en ressurs-bit med i tidlig innsats"*. Nora følger opp: *"Tidlig innsats er nok voksentetthet"*.

I hovedtrekk ser det med denne innledningen ut til at lærerne har en forståelse av tidlig innsats som i utgangspunktet er relativt sammenfallende med beskrivelsene i de utdanningspolitiske dokumentene: Det er et flersidig og sammensatt begrep som har implikasjoner for læreplanens tre hovedområder og flere didaktiske kategorier. I tillegg inkluderer alle lærerne, i likhet med stortingsmeldingene også en videre **målgruppe** i begrepet enn det loven gjør. Flere av lærerne mener at tidlig innsats først og fremst gjelder i barnehagen, for deretter å innebære et tett samarbeid mellom skole og barnehage. Arya sier at tidlig innsats også må bety: *"Et mer helhetlig skoleløp."* Samtlige lærere er enig i dette og hevder at gode overganger mellom alle skoleslagene er viktig forebyggende arbeid. Ikke minst er det også mange lærere som påpeker at tidlig innsats ikke kjenner noen alder. Tiltak må settes inn så fort man oppdager at elevene har problemer (Arya, Ina, Ylva).

I fortsettelsen vil jeg belyse og drøfte lærernes forståelse av tidlig innsats ytterligere ved å først se på hva de forstår som det substansielle innholdet i undervisningspraksis med tidlig innsats for deretter å se på det sier om det teknisk-profesjonelle området.

### 5.3.1 Det substansielle innholdet i tidlig innsats – HVA?

For å belyse hvordan lærerne forstår den substansielle innholdssiden av tidlig innsats vil jeg i dette delkapitlet vise til det lærerne sier om en tidlig innsats som opplæringspraksis. Analysen og drøftingen deles inn i seks kategorier: sentrale prinsipper for undervisning og pedagogikk, innhold, undervisningsmetoder, undervisningsmål, samt kartlegging og vurdering.

**De pedagogiske prinsippene** i en undervisning med tidlig innsats handler, ifølge Ina, Ylva, Nora, Rita om å lage gode, mangfoldige klassemiljø og sosiale læringsfelleskap som bygger på samarbeid og toleranse og hvor alle kan trives. Dette trekkes frem som noe av det mest sentralt i tidlig innsats. Ylva utdyper ved å hevde at *"all læring er sosial"*. Hun er skeptisk til opplæring med mye individualisering og uttaler:

*"Jeg tror det er veldig, veldig viktig å være med på det samme. Derfor er jeg så redd for elevene som må ut på spesialundervisning og få ei helt annen bok. Det tror jeg ikke er noe bra. Der er akkurat som å sitte på et tog dette å være i klasserommet. Du blir dratt med. Du får de felleskapene."*

Arya og Ina deler denne skepsisen. Guri og Nora mener derimot at bruk av spesialundervisning eller individualisert ene-undervisning stort sett bare er positivt. De mener det er et bedre tilbud til elever som sliter enn den tilpassede undervisningen man kan få til i klasserommet. Ifølge et flertall av lærerne må imidlertid felleskapet og individualisering i undervisningen balanseres. *Differensiering og tilpassing* av all undervisningspraksis fremheves derfor som ytterst sentrale undervisningsprinsipper (Arya, Nora, Rita, Ylva, Ina, Guri).

I hvilken grad tilpassing og tidlig innsats er det samme er det derimot både mer uklarhet om og ulike oppfatninger om. Rita sier at hun ikke tenker så mye på tidlig innsats i undervisningspraksisen; *"men jeg tenker veldig på at det skal være tilpasset til alle."*, sier hun. Arya sier noe av det samme: *"Tidlig innsats er noe annet enn tilpassningen jeg gjør ved å gi forskjellige lekser, for eksempel"*. Andre lærere som Ylva, Nora, Ina og Guri mener at det

er en hvis sammenheng. De sier at det sentrale i tidlig innsats er at man ser den enkelte der den er. Deretter må man differensierer og tilpasser oppgaver, lekser, arbeidsplaner og mål etter den enkeltes behov. Også "Early Years"-programmet bygger på prinsippet om at alle elever skal få jobbe på sitt nivå ifølge Enja.

Grensene til spesialundervisning beskrives heller ikke som helt tydelige av lærerne. De fleste knytter tidlig innsats til det å tidlig teste og utrede barn for ulike diagnostiserbare lærevansker. Samtidig er de klare på at tidlig innsats er mer enn spesialpedagogisk undervisning (Guri, Rita, Enja).

Det lærerne uansett er enige om er at tilpasset opplæring er et sentralt virkemiddel i undervisningen fordi det sikrer at elevene får tro på seg selv og opplever *mestring og motivasjoner*. To faktorer som lærerne beskriver som avgjørende for all læring. Nora setter ord på det slik: *"Vi bruker forskjellig vanskelighetsgrad på oppgavene, for dette med mestring er veldig viktig, - og det betyr å finne nivået på de elevene du har"*.

Å skape trygge felleskap hvor alle kan trives kan se ut til å være mer vektlagt av lærerne enn det er i stortingsmeldingene. Betydningen av arbeidsro og tid brukt på læringsaktiviteter, som er sterkt understreket i stortingsmeldingene er av lærerne noe mindre fremhevet. Det nevnes av dem kun i forbindelse med viktigheten av lærertetthet.

**Innholdet** som skal inngå i undervisning med tidlig innsats har lærerne noen ulike tanker om. Samtlige lærere sier at tidlig innsats først og fremst er knyttet til fag og fagstoff med vekt på de grunnleggende ferdighetene og kompetansene. I 1. til 4. klasse er hovedvekt på norsk og matematikk, lesing og regning, sier de. Enja, Ylva og Nora forstår tidlig innsats som det å utvide og utvikle elevenes ord- og begrepsforråd. Nora sier at hun tenker på tidlig innsats som å: *"Jobbe med grunnleggende ting i både matte og norsk."*

Alle lærerne, med unntak av Enja, mener at i tillegg til det faglige, er de *sosiale og psykososiale* sidene ved skolen sentrale i tidlig innsats. De er enig med Nora når hun sier; *"Det er ikke bare matte og norsk som teller i første klasse."* Lærerne understreker at det første skoleåret i hovedsak dreier seg om å trene på rutiner, rekke opp hånda, få venner, bli kjent, kle på og av seg, forholde seg til mange nye mennesker, trives og så videre. Dette

beskrives at læreren som svært viktig tidsbruk. Barna må ”lære å bli elever”. Først når de sosiale ferdighetene er på plass er det mulig å jobbe med fag, sier Nora, Ina, Ylva og Rita. I ”Early Years”-programmet inngår derimot kun den faglige delen av opplæringen, ifølge Enja. Hun har med det en snevrere forståelse av innholdsaspektet i tidlig innsats enn de øvrige lærerne.

Flere av lærerne mener imidlertid at styringssignalene fra utdanningsmyndighetene ikke tar hensyn til at mye av tiden og oppmerksomheten de første skoleårene går med til aktiviteter med praktisk og sosialt innhold. Flere er sterkt kritiske til det de opplever som et snevert kunnskaps- og innholdssyn hos politikerne (Arya, Guri, Ylva, Rita, Ina, Nora).

Lærernes opplevelse av å trekke i en annen retning og nærmest være i konflikt med myndighetene hva gjelder syn på hva som bør være det sentrale innholdet i og hvordan tiden bør prioriteres de første skoleårene, er et av hovedfunnene i denne delen av analysen.

**Metodene** som de ulike lærerne forstår som sentrale i tidlig innsats er det stort sett enighet om. Alle vektlegger rim, regler, språkleker, begrepsutvikling, språkstimulering og andre leseforberedende og leseutviklende aktiviteter. Ylva er den eneste som trekker frem betydningen av å ta i bruk spesialpedagogiske metoder i ordinær undervisning. Videre er det flere lærere som er opptatt av å jobbe grundig med før-lesingsferdigheter. Flere ønsker også å få slutt på opplevelsen av å måtte ”skynde seg videre” i pensum og læreplan (Ylva, Arya, Ina, Nora, Guri). Arya og Nora presiserer at man må være sikker på at alle kan de grunnleggende begrepene før man begynner med den videre opplæringen.

Lærerne nevner også lek, uteskole, variasjon, konkretisering, bruk av alle sanser og ulike læringsstiler, stasjonsundervisning og individuelle arbeidsplaner som viktige metoder i tidlig innsats. Kjente oppgaver og struktur er viktig for de minste, sier Nora. I tillegg trekker samtlige lærere frem *organiseringen* av undervisningen som tett forbundet med metode. Det beskrives som viktigere for tidlig innsats enn metodevalg. Smågrupper, læringspartnere, en blanding av ene- og fellesundervisning, intensive ”kurs” i lesing og regning er effektive tiltak hevdes det.

Ifølge flere lærere er det ikke kunnskap om eller valg av metode som er den største utfordringen. Utfordringen er et skolesystem som er blitt for rigid, sier de (Arya, Ina, Nora, Enja, Ylva). Flere av lærerne har et ønske og et mål om å organisere og variere metoder og

arbeidsmåter mer og bedre. Det beskrives som helt sentralt for å gi god opplæring, og spesielt viktig for de svake elevene og de som ikke klarer å sitte stille (Arya, Enja, Ylva, Ina). Ylva uttrykker det som et ønske om å ”slippe fangene fri”. Ina følger opp med følgende refleksjon: *”Unger har så mange måter å lære på, men dessverre så er vi veldig raske til å sette dem på en stol bak en pult med en blyant i hånda i stedet for å få brukt hele seg”*.

Lærerne har en samstemt opplevelsene av at det verken er tid, mulighet, handlingsrom eller ressurser til å undervise etter de prinsipper, organiseringsformer og metoder som de egentlig har tro på og som de anser som sentrale for å kunne realisere tidlig innsats. Lærerne sier at de opplever en konflikt mellom egen pedagogisk overbevisning, tolkning av hva som er forutsetning for tidlig innsats og de krav og forventninger som skoleledere og myndigheter stiller. Dette vil jeg trekke frem som denne analysedelens andre hovedfunn.

**Undervisningsmålene og intensjonene** med tidlig innsats er av lærerne forstått som sammensatte. For det første hevder Enja, Ina og Ylva at tidlig innsats har som overordnet mål å utjevne sosiale forskjeller og gi den enkelte elev best mulig livs- og læringsvilkår. For det andre mener samtlige lærere at målet med tidlig innsats er å sikre at alle elevene henger med i klasseromsundervisningen. For at de skal det må man sørge for at alle elever har en god begrepsutvikling, tilegner seg et visst nivå av *grunnleggende ferdigheter* og en trygg faglig plattform. Flere lærere understreker imidlertid at ikke alle kan nå de samme læringsmålene (Arya, Guri, Rita). Intensjonen med tidlig innsats er at alle likevel skal lære det viktigste. Tidlig innsats skal hjelpe elevene over de hindrene de måtte møte på og gi de svake elevene en høyere kompetanse enn de ellers ville fått. Målet er at de skal få mest mulig faglig påfyll der de er i sin utvikling, uttaler flere av lærerne (Ina, Arya, Enja, Nora, Guri, Ylva).

Et visst grunnleggende kompetansenivå hevdes av flere lærere å forebygge problemer og sikre at alle klarer seg oppover på alle trinn i skolen (Enja, Nora, Guri). Det skal også føre til at færrest mulig elever trenger spesialundervisning (Ylva, Nora). Lærerne argumenterer med at om ikke det grunnleggende er på plass forverres vanskene veldig fort. Ylva, Arya og Nora mener at man ved å gjøre en relativt liten ekstrainsats i første klasse kan avverge at problemer vokser seg store og komplekse allerede til 3.- 4. klasse. Ina legger også til at tidlig innsats er et mål fordi skolesystemet ville tjene økonomisk på å yte bedre og tidligere innsats.

I tillegg til de faglige målene vektlegger lærerne at tidlig innsats direkte, og indirekte via faglig mestring, også vil ha som mål å gi barna god *selvtillit og selvfølelse*. Arya, Nora og Rita mener selvtillit er viktig for at elevene skal holde på nysgjerrigheten, motivasjonen og lysten til å gå på skolen.

Lærerne er med dette langt på vei enige med de beskrivelser stortingsmeldingene gjør av mål og begrunnelser med tidlig innsats. I likhet med myndighetene ser lærerne på tidlig innsats som et viktig virkemiddel for å nå skolens overordnede mål og mandat. Gode grunnleggende ferdigheter anses også av lærerne som avgjørende i så måte. Analysen av intervjuene kan imidlertid se ut til å vise at lærernes forståelse av målene med tidlig innsats er mer elevsentrerte enn hva myndighetens beskrivelse fremstår som. Lærerne forstår tidlig innsats som å ha til hensikt å gi elevene en best mulig skoleerfaring. De fremstiller faglige ferdigheter som viktige, men lærerne er likevel mer opptatt av de sosiale målene og tilpasning av læringsmål enn direkte målbare, kvantifiserbare indikatorer og resultater. Aryas betraktning rommer noe av det flere lærere ser ut til å mene: *”Det skal ikke være sånn at alle må klare alt med en gang, men de skal få tilbud om å se ting fra en annen vinkel, så de får en bedre forståelse. Jeg er veldig opptatt av barna merker jeg – ikke så mye av resultatene.”*

Denne elevsentreringen vil jeg hevde er et tredje hovedfunn i analysen av lærerintervjuene. I forlengelsen av dette fremfører også alle lærerne en krass kritikk av det de opplever som en stadig mer målorientert skole. Alle lærerne beskriver en stadig økende mengde av fagkrav og lærings- og kompetansemål i læreplan og styringsinstrukser, og en skole preget av høyt læringstrykk, høye læringsforventninger og et teoritungt læringsfokus. De mener denne utviklingen har gjort skolehverdagen, progresjonen, temavalg og undervisningsoppleggene stramme og lite fleksible (Ina, Arya, Rita, Nora, Ylva, Enja). Den målfokuserte skolen fremstilles også av flere lærere som årsaken til det rigide systemet og myndighetenes snevre kunnskapssyn nevnt ovenfor. Noras betraktning av tiden før LK06 er sammenfallende med det flere andre lærere uttrykker:

*”vi hadde mer utelek da og det var mer aktiviteter som var lekprega, men likevel med læringsutbytte. Det har vi mindre tid til nå. Før jobbet vi med bare store bokstaver det første året. Nå er det store og små bokstaver og du skal i tillegg ha mange andre ting, det er veldig mange fagkrav som har kommet inn nå”* (Nora)



Flere lærere anser kravmengden som vanskelig gjennomførbar og sier at de gjerne skulle tatt mer hensyn til modning og elevenes naturlige progresjon (Guri, Ylva, Ina, Arya, Rita). Arya utdyper dette ved å beskrive læreplanmålene som følger:

*”Det er kvantitet, ikke kvalitet. Det er for mye i forhold til tida man har. Det er så mye annet også, det sosiale står ikke i noen mål.(...) 1.klasse fantes ikke før, har vi glemt det nå? Så, plutselig skal 1.klassingene måtte kunne alt?”* (Arya)

Videre er det også en del av lærerne som er spesielt uenige i, og ser det som svært utfordrende at man med tidlig innsats skal sette i gang med lese- og skriveopplæringen fra dag én i første klasse, og at elevene er forventet å skulle lære å lese i løpet av det første skoleåret (Guri, Ylva, Nora, Arya). Noen av lærerne gir imidlertid uttrykk for et dilemma i den forbindelse. Den nye ambisiøse skolehverdagen antas å være bra for de faglig sterke elevene, men derimot mer krevende og vanskeligere å henge med på for de svake og umodne (Guri, Rita, Arya, Nora). Nora sier det slik: *”hvis du går rolig frem så kommer de svake forttere med. Men samtidig er det kanskje kjedelig for de flinke”* (Nora)

Dilemmaene til tross så hevder samtlige lærere at den retningen skolen har tatt ved å bli svært mål- og resultatorientert, har negativ innvirkning på den pedagogiske praksisen generelt, og muligheten for å realisere tidlig innsats spesielt. Flere er kritiske til og uttrykker bekymring for de høye læringsforventninger og utbyttetankegange som kommer til uttrykk i læreplan, nasjonale prøver og kartlegginger (Nora, Arya, Rita, Ina). De mener at for mange fagkrav kan redusere elevens mestring og dermed gå utover motivasjonen for skole og læring (Arya, Ina, Nora, Ylva). Flere lærere er også skeptiske til om den økte målmengden fører til at elevene i sum lærer mer og bedre (Ylva, Nora, Arya).

Verdt å merke seg er at ingen av lærerne setter utviklingen av et skolesystem med stadig flere læringsmål og høyere læringstrykk, i direkte sammenheng med tidlig innsats. Analysen viser tvert imot at de fleste lærerne er positive til tidlig innsats og ønsker å bidra til å gi alle elever et godt utgangspunkt så tidlig som mulig. Det de derimot er svært uenige i er den mål- og resultatfokuserende tilnærmingen de mener myndighetene har. På bakgrunn av dette vil jeg hevde at lærernes kritikk av skolesystemets innebærer en kritikk av tidlig innsats slik prinsippet beskrives i stortingsmeldingen. Det ser derimot ikke ut til at lærerne nødvendigvis selv er klar over at deres kritikk treffer tidlig innsats-satsingen såpass hardt. Det vil jeg fremheve som et fjerde hovedfunn i denne analysedelen.

**Kartlegging og vurdering** av elevene anses av samtlige lærere, som avgjørende for muligheten til å yte en tidlig innsats. Det tar mye tid (Ylva, Ina, Rita, Nora), men det er enighet om at det å bli kjent med elevene og nivået deres, se faresignal, fange opp de som sliter, henger etter eller er i risikozonen for å få læringsvansker er en av deres viktigste oppgaver. En ”vente og se-holdning” tar både Arya, Rita, Nora og Enja aktiv avstand fra. For å bli kjent med elevene, og for å kunne identifisere læringsproblemer, bruker lærerne mange varierte metoder. Det viktigste lærerne sier at de gjør er å samtale med eleven og foreldrene, utøve profesjonelt skjønn, samt bruke magefølelsen, erfaringer og ulike typer diagnostiske tester. De får også mye informasjon om elevene ved å se i bøkene deres, rette oppgaver og lekser for å se om de forstår. I tillegg samarbeider alle mye med barnehagen, kollegaer, ledelsen, spesialpedagoger, ressursteam og andre etater og instanser (Ina, Nora, Arya, Guri, Enja).

De nasjonale prøvene og de statlige obligatoriske kartleggingene er derimot bare en liten del av den vurderingsjobben lærerne sier at de gjør. De knytter heller ikke disse testene spesielt til tidlig innsats. Arya har en uttalelse om kartlegging, som beskriver den holdningen også andre lærere (Guri, Nora, Enja) har: *”Kartlegging må vi gjøre uansett tidlig innsats eller ikke. Det er jo ikke noe som har endret seg etter at det begrepet dukket opp. Det er ”lærermåten” å gjøre ting på.”* (Arya)

Kartlegging og vurdering av elevene fremstår altså som godt implementert i lærernes praksis. Likevel er det noen ulike holdninger til hvordan og hva som er formålet med de obligatoriske kartleggingene og vurderingsarbeidet. På den ene siden har mange av lærerne en pragmatisk holdning til de statlige prøvene. Det er noe de gjennomfører uten å bruke tid eller krefter på å øve spesielt på (Guri, Ina). Flere sier også at de obligatoriske kartleggingene er et greit hjelpemiddel. De kan i det minste bekrefte eller avkrefter den vurderingen de selv har gjort (Guri, Nora, Arya, Rita).

På den andre siden har flere lærere kritiske innvendinger til kartleggingsprøvene og testene som kommer fra myndighetene. Det hevdes at kartlegging og vurdering får svært mye oppmerksomhet og øver stor innflytelse på den daglige praksisen i skolen. Ylva kommer med følgende utsagn som er representativt for det flere av lærerne uttrykker (Arya, Rita, Enja, Guri): *”De kartleggingsprøvene som kommer på våren (i 1.klasse); da er forventningspresset der!”* (Ylva)

De statlige kartleggingene er med andre ord med på å øke forventningspresset. De settes også i sammenheng med det lærerne opplever som myndighetenes urealistiske høye og lite fruktbare krav, mål og forventninger til læring. Denne kritikken knyttes videre til flere forhold. For det første har flere lærere en opplevelse av at de obligatoriske prøvene og kartleggingene styrer hvor trykket legges i undervisningen (Enja, Arya, Ylva). De viser til hvordan kartleggingsprøver styrer både metodevalg, arbeidsmåter, hvilke typer oppgaver man øver på og hvilke mål som vektlegges (Guri, Arya, Ylva, Rita). For det andre sier flere at prøvene i utgangspunktet er for vanskelige for elevene (Ylva, Enja, Guri, Arya). Arya legger også til at kartleggingene bryter med tankegangen og progresjonen i det nyutviklede undervisningsprogrammet skolen følger i matematikk. De har derfor vært nødt til å legge den spesielle metoden til side. Det betegner hun som svært uheldig for muligheten til å drive pedagogisk utviklingsarbeid. Det reduserer også metodefriheten og handlingsrommet kraftig.

Innvendingene mot statlige kartlegginger og tester bygger lærerne på påstandene om at gode resultater på testene krever at man jobber på en spesiell måte med relevante tema, driller oppgavetyper, samt at man generelt bruker tid på å øve på å ha tester (Guri, Arya, Enja, Ylva). Enja understreker at hun ikke liker denne utviklingen. Hun mener at det uavhengig av prøvene bør være de grunnleggende ferdighetene og målene i kunnskapsløftet som skal styre innholdet i undervisningen. Ylva setter ord på utfordringene slik:

*"Staten sender ut en kartlegging på leseferdigheter på våren i første klasse, og der skal elevene lese setninger. Det betyr at vi kanskje har lyst til at de skal få til det da. Men det er jo egentlig ikke i kompetansemålene for etter andreklasser at de skal kunne lese. Det er sånn skikkelig språk. Og det er jammen ikke godt når du står alene som lærer å vite hva du skal peile deg inn på. Det er veldig uheldig med den kartleggingen der. Hva er det staten egentlig driver å sende ut? Det er dårlig!" (Ylva)*

I tillegg til kritikk av de statlige kartleggingsprøvene er det flere lærere som hevder at de kartlegger, ser, fanger opp og melder i fra i tråd med prinsippene i tidlig innsats (Guri, Arya, Ina, Ylva, Rita). Gjentatte ganger opplever de imidlertid at det ikke skjer noe i neste ledd. Foreldre vil ikke alltid godta at elever henvises for videre utredning hos BUP eller PPT (Guri, Rita). Instanser som BUP og PPT bruker lang tid på utredninger (Guri, Rita, Nora). Lærere sier også at de opplever at ledelsen sier at elever ikke skal henvises før man har ventet og sett det an en tid (Arya, Ina). Den største utfordringen som lærerne nevner er imidlertid det at skolen ikke har nok ressurser (Arya, Ina, Ylva, Rita, Guri). Guris betraktning av situasjonen oppsummerer det flere lærerne opplever: *"jo tidligere du fanger opp elever jo tidligere kan du*

*få gjort noe med de, men når vi ikke har folk nok til å hjelpe de, så hjelper det jo ikke at vår vilje er til stede. Så det blir jo sånn at vi gjør så godt vi kan.” (Guri)*

Det ser med dette ut til at lærerne anser de nasjonale kartleggingene som langt mindre viktige for å kunne gjøre en tidlig innsats enn hva stortingsmeldingenes beskrivelser legger til grunn. Lærernes opplevelser tyder endog på at kartleggingene kan være til hinder for tidlig innsats og en opplæring i tråd med sentrale pedagogiske prinsipp og læreplanen. Det er heller ikke slik at en oppdagelse av elevenes læringsutfordringer nødvendigvis muliggjør en tidlig innsats. Det kan med bakgrunn i dette hevdes at en endring og forbedring av lærernes vurderings- og kartleggingskultur og deres holdning, ikke nødvendigvis er så sentral for realiseringen av tidlig innsats som myndighetene fremstiller det i stortingsmeldingene.

Denne delen av analysen viser at det i politikk og praksis kan være ulike syn på når en elevs utvikling og læring kan betegnes som et problem. Lærerne kan se ut til å mene at myndighetenes mål og måleinstrument er langt fra tilfredsstillende og gode. Mer kartlegging gir ikke nødvendigvis et korrekte bildet på hva som er en problematisk læringsutvikling, eller hvor kvaliteten svikter i skolesystem. Lærerne er kritiske til troen på at kvalitet i skolen fullt ut lar seg måle og kartlegge. Disse sidene ved lærernes forståelse og opplevelse av tidlig innsats er et femte hovedfunn i denne analysen.

### **5.3.2 Den teknisk-profesjonelle siden ved tidlig innsats – HVORDAN?**

Ved siden av det å skulle gripe tidlig inn og gjøre en ekstra innsats overfor elever som sliter med læring og utvikling, anser lærerne sider ved det teknisk-profesjonelle området som helt avgjørende for tidlig innsats. Nedenfor analyseres og drøftes det læreren sier om ressurser og kompetanse tilknyttet tidlig innsats.

**Tilstrekkelige ressurser og økt lærertetthet** forstås av samtlige lærere som å være en avgjørende betingelse for å innfri kravene om tidlig innsats. Sammenhengen mellom ressurser og tidlig innsats er den mest konkrete og tydeligste delen av lærernes forståelse av begrepet. Flere lærere betegner det som generelt viktig å ha en annen pedagog å ”sparre med” og ”kaste

ball med” (Arya, Ina, Nora, Ylva). Arya sier at hun forstår tidlig innsats som følger: *”Det er en ressurs som må forflyttes. Det må være flere lærere på de tidlige årene”*.

Alle lærerne viser til at det generelt sett er for lav lærertetthet. Alle sier at de har mange elever, store sprik og nivåforskjeller og mange elever med ulike læringsutfordringer i samme klasse. For å sikre god undervisning og tidlig innsats mener de at tilstrekkelig med ressurser er viktige.

For det første er god lærertetthet viktig for å klare å bli kjent med og kartlegge alle elevene, sier det (Enja, Rita, Ina, Nora). Nora sier: *”Voksnetthet er avgjørende, hvis ikke klarer du ikke å se alle elevene, det tar for lang tid”*.

For det andre hevder alle lærerne at lærertettheten er avgjørende for hvor godt opplæringen kan tilpasses den enkeltes behov, hvilke metoder som kan tas i bruk og mulighetene for fleksibel organisering etc. Høyere lærertetthet gir elevene en lettere skolehverdag og bidrar til at lærerne kan ta tak i ting mye tidligere, sier Ina. Rita uttaler noe av det samme: *”elevene må ha voksne som ser dem og ha noen voksne som legger til rette på deres nivå – og det vet vi jo!”* (Rita).

For det tredje hevder lærerne at en ressursøkning fører til at de slipper å bruke verdifull og knapp tid på adferdshåndtering og andre ikke-læringsrelaterte hendelser. Det gjør det også lettere å skape god arbeidsro slik at undervisningen blir bedre (Guri, Nora). Av flere lærere knyttes dette til mulighetene for å sikre elevene et godt læringsutbytte. Arya og Enja er begge to klare på at det å gi elever ekstra oppfølging av ressurslærere og andre pedagogutdannede, har veldig god effekt på deres faglige utvikling. Elevene lærer å lese fortene, de får bedre forståelse og blir flinkere til å tolke og reflektere (Enja, Guri, Arya).

Lærerne er med andre ord svært samstemte hva gjelder betydningen av god lærerdekning. Hvordan ressurser og bemanning er organisert og hvordan og i hvilken grad skolene satser på tidlig innsats i form av økt lærertetthet, er derimot langt mer ulikt. En del lærere har opplevd noe bedre bemanning og en positiv nyorganisering av ressurser de siste årene (Nora, Enja, Arya, Guri, Rita). Tolærersystem, ressurslærer og ”jul-til-jul-”, ”ny-start”-lærere, spesialpedagoger, assistenter og annen pedagogbemanning nevnes som gode eksempler på

tidlig innsats i praksis. *"De gjør en kjempeinnsats", sier Enja. "Med "jul-til-jul-læreren" har jeg i hvert fall god samvittighet for norsken", sier Arya.*

Den økte lærertettheten gjelder imidlertid oftest kun på 1.trinn. Allerede fra 2. trinn reduseres antall lærere per klasse på samtlige skoler og ingen av lærerne opplever at det er tilstrekkelig antall pedagoger til å følge opp intensjonene i tidlig innsats (Nora, Guri, Rita, Arya, Ina, Ylva). Flere lærere sier at rektor hevder det er vanskelig å prioritere de laveste trinnene eller elever med spesialpedagogiske behov fordi det da må tas ressurser fra andre klasser (Ylva, Rita, Arya, Ina). Aryas beskrivelse av situasjonen er dekkende for det flere av lærerne (Ylva, Rita, Guri, Ina, Nora) erfarer:

*"Vi er én lærer per klasse og det er fra 18-25 elever. Mange av klassene har en assistent - en ufaglært, som er en ekstra person, men som ikke er en ekstra person for meg. Det er jo ingen faglært. Det er veldig lite spesialpedagoger. Så en er jo aleine for det meste."*

Samarbeid med kollegaer, ledelsen, sosiallærer, spesialpedagoger og ressursteam på skolen er andre organisatoriske faktorer som er viktige for muligheten til å realisere tidlig innsats ifølge lærerne. På noen av skolene spiller helsesøster, fysioterapeut og logoped også viktige roller (Nora, Enja). Spesielt ressursteam er lærerne godt fornøyd med. Det gir trygghet og god mulighet til å sette inn effektive tiltak raskt, ifølge Enja, Nora og Rita. På skoler uten slike ressurser og samarbeidsarenaer, er det savnet og lærerne etterlyser en god plan for hvordan man skal gå frem når man har mistanke om eller har oppdaget at elever har problemer (Guri, Arya, Ina, Ylva).

Hovedopplevelsen til læreren er med andre ord at implementering og realisering av tidlig innsats fordrer et bedre oppfølgingssystem på skolene og høyere lærertetthet enn det som er realiteten i dag. Dette vil jeg trekke frem som et sjette, og svært sentralt funn fra analysen av lærerintervjuene.

**Kompetanse** knyttes av læreren tett til lærertetthet. Blant andre mener Arya at tidlig innsats innebærer opplæring av personalet. Nora hevder at kunnskap om barns utvikling er viktig for å drive tidlig innsats. Rita er den eneste som trekker frem at klasseleder-kompetanse har stor betydning og til en hvis grad kan veie opp lav lærertetthet. Hun sier: *"Du kommer langt i et klasserom aleine med god klasseledelse."*

Flertallet av lærerne forteller at kommunene deres har satt i gang ulike skoleutviklingsprosjekt. Blant annet har flere deltatt på kurs i klasseledelse (Nora og Enja) og flere av lærerne tar eller har tatt forskjellige typer videreutdanning (Arya, Nora, Ylva, Ina, Rita). Selv om flere lærere har deltatt på ulike kompetansehevingskurs ser de ikke nødvendigvis kompetansehevingen i direkte sammenheng med tidlig innsats. Ingen lærere har fått direkte opplæring i hva og hvordan tidlig innsats skal implementeres og omsettes til undervisningspraksis på deres skole. Det er heller ingen lærer som har opplevd at tidlig innsats har vært et konkret tema på team- eller personalmøter. Skolen til Enja kan imidlertid sies å skille seg noe ut. Her kurses alle i tidlig innsats i den forstand at tidlig innsats er likestilt med "Early Years"-metoden. Den brukes av alle lærerne på 1.-3.trinn og de har derfor fått opplæring i metoden. Det betyr imidlertid ikke at de er kjent med norske myndigheters beskrivelse av tidlig innsats og tidlig innsats som en del av norsk opplæringslov.

På direkte spørsmål om egen kompetanse vurderer samtlige lærere den som generelt god. Man blir derimot aldri ferdig utlært hevder Nora, Guri og Enja. En del lærere uttrykker også usikkerhet knyttet til hva som er den beste praksisen, de beste metodene, hva som gir best resultat etc. Det oppleves som vanskelig å orientere seg i trender, satsinger og metodiske retninger (Arya, Guri, Ylva). Det gjelder undervisning generelt, men også for tidlig innsats spesielt. Det største problemet hevdes likevel ikke å være kompetanse, men påstander om at skolens ressurser og rammer hindrer dem i å gjøre en så god jobb som de egentlig ønsker og har kompetanse til (Nora, Guri, Arya, Guri). Nora beskriver situasjonen som et regnestykke som ikke går opp: *"er det for mange elever og for få voksne så får du ikke tid nok til å fange opp. Du vet hva du burde gjort – men det er det å klare å få tid til det i hverdagen"* (Nora).

Lærernes opplevelse av at det mangler tid og ressurser er de teknisk-profesjonelle-forholdene som de gjentatte ganger peker på som vanskeliggjørende for implementering og realisering av tidlig innsats. Økt lærertetthet blir av samtlige lærere forstått som en forutsetning for og nærmest synonymt med tidlig innsats. Dette vil jeg fremheve som det sjuende og siste hovedfunnet i denne analysen av lærerintervjuene.

### 5.3.3 Lærernes vurdering av og holdning til tidlig innsats

Hovedfunnene i analysen av lærerintervjuene viser at lærernes forståelse av tidlig innsats tar utgangspunkt i at det er et prinsipp som er ment å gi en særlig god og tilrettelagt opplæring for svake elever. I likhet med stortingsmeldingene forstår også lærerne tidlig innsats som å favne vidt og ha implikasjoner for flere didaktiske kategorier. Videre viser analysen at lærerne forstår det som viktig for å lykkes med tidlig innsats at læreren kjenner elevene godt. Det gjør at man tidlig kan fange opp de som ikke henger med i klasseundervisningen, eller har en svak læringsutvikling. Høy lærertetthet, tilstrekkelig med tid og ressurser forstås likevel av samtlige lærere som overordnet og helt avgjørende for å kunne iverksette tidlig innsats. Læreren er her helt i tråd med opplæringsloven og Innst.O. nr. 86.

Lærerne beskriver videre en skolehverdag preget av høye forventninger, resultatfokus, forventningspress både til elever og lærere, en sterk målstyring, en stor mengde læringsmål, mange og ofte dårlige og lite nyttige statlige kartlegginger og prøver. Dette er sider ved skolen som lærerne ikke knytter direkte til tidlig innsats. Det er tvert imot slik at lærerne sier at de opplever disse trekkene ved utdanningssystemet som å motarbeide og hindre en tidlig innsats. De forstår tidlig innsats som det motsatte av resultatfokus og målstyring. Analysen tyder på at lærerne ikke er klar over at målstyring og høyere læringstrykk står sentralt i myndighetens beskrivelse av tidlig innsats. Det kan med bakgrunn i dette hevdes at lærerne ikke er bevisste på at flere sider ved deres forståelse av tidlig innsats ikke samsvarer med tidlig innsats slik begrepet er beskrevet i utdanningspolitiske dokumenter.

Analysen av lærerintervjuene viser også at lærerne ikke har en helt tydelig forståelse av hvordan generelle prinsipper og metoder for undervisning forholder seg til, og skal settes i sammenheng med, tidlig innsats (jf. bla. Enja, Arya, Rita). Hvordan tidlig innsats skal implementeres og komme til uttrykk i deres egen undervisningspraksis, viser flere lærere at de er usikre på. De har ikke fått en direkte opplæring i tidlig innsats. Lærerne viser til at de stort sett bruker de samme metodene som alltid, det er ikke noe nytt med tidlig innsats i så måte. Det nye er i tilfellet at nivåorganisering av elevgruppene og bruken av ressurslærer og spesialpedagoger, er satt mer i system og blitt vanligere.



Oppsummert mener jeg analysen av forskningsintervjuene har resultert i sju hovedfunn:

1. Lærerne forstår de sosiale og psykososiale sidene ved innholdet i undervisningen som sentrale i tidlig innsats. De opplever at viktighetene av og tidene det tar å jobbe med sosialisering og oppdragelse ikke i tilstrekkelig grad anerkjennes av myndigheten.
2. Lærerne forstår tidlig innsats som et prinsipp som fordrer en variert undervisningspraksis og et bredt kunnskapssyn. De opplever at myndighetenes resultatkrav og forventninger hindrer en praksis i tråd med deres pedagogisk grunnsyn.
3. Lærernes forståelse av tidlig innsats er orientert mot eleven og dennes helhetlige danning og utvikling. De opplever at myndighetenes lærings-, resultat- og målorientering bryter med denne tankegangen.
4. Lærerne kritiserer myndighetenes målrike læreplan og kravene om høyere læringstrykk. De ser imidlertid ikke selv at denne kritikken også treffer tidlig innsats.
5. Lærerne forstår kartlegging som sentralt i tidlig innsats. De opplever likevel de statlige kartleggingsprøvene og den omfattende resultatrapporteringen som lite fruktbare og til hinder for tidlig innsats.
6. Lærerne forstår tilstrekkelig høy lærertetthet som en forutsetning for tidlig innsats.
7. Lærerne opplever at de mangler både ressurser, tid, opplæring i og handlingsrom for å kunne implementere tidlig innsats.

På tross av kritikk og noe usikker forståelse er det likevel slik at lærerne har positive assosiasjoner og mange forhåpninger til ”tidlig innsats”. De har høye forventninger til de positive følgene som en statlig satsing på tidlig innsats skal medføre i praksis. Samtlige lærere uttrykker en generelt positiv *holdning* og *vurdering* av prinsippet om tidlig innsats.

Hovedgrunnen til at tidlig innsats kan gi positive resultater og gode skoleerfaringer for mange elever, knytter lærerne til det at satsingen for dem betyr økt lærertetthet. De mener å erfare at om tidlig innsats i form av mer ressurser følges opp, vil det føre til en undervisningspraksis som samsvarer med deres pedagogiske verdier og grunnsyn. De mener tidlig innsats vil innebære tiltak som er grunnleggende og avgjørende for en opplæring som er god og som kan forebygge og hjelpe elever tidlig, effektivt og helhetlig (Guri, Ylva, Arya, Rita). For lærerne er tidlig innsats en etterlengtet satsing på å tilpasse opplæringen til de yngste og svakeste elevene. Ina sier for eksempel: ”*Det er viktig med tidlig innsats. Vi ser at vi vinner på det.*”.

Arya, Ina og Ylva påpeker også at når en elev ikke mestrer skolen, så er det noe systemet kan gjøre noe med. Læringsvansker er ikke elevens skyld sier Arya: *"Vi er kanskje ikke kritiske nok til opplegget, til systemet. Det er jo oss det er noe galt med, ikke eleven!"* (Arya).

Til tross for en generell positiv holdning til tidlig innsats har de konsekvensene og effektene som innføringen av prinsippet har for praksisen på undervisnings- og institusjonsnivå i varierende grad ført til de endringene lærerne forventet og håpet på. Lærernes beskrivelser, opplevelser og vurderinger av hvordan tidlig innsats-satsingen er fulgt opp og realisert av skoleeiere og skoleledere er, nedslående. Det er ingen av lærerne som opplever en økt lærertetthet slik de har vært forespeilet. Inas betraktning er representativ for opplevelsen av manglende muligheter for å implementere tidlig innsats som flere lærere uttrykker:

*"Vi ser lite av det i realiteten, altså i kroner og øre, som gjør at vi kan gi den tidlige innsatsen. (...) Hvis det virkelig er tidlig innsats man skal gi, så må det komme så mye kroner og øre at den lovpålagt spesialundervisning kan følges opp videre - i tillegg til at du har penger til det det koster å ha tidlig innsats på de tidlige trinnene. Og da, hvis du får til det. Hvis du virkelig får til tidlig innsats, da tror jeg du sparer på det hvis det er kroner og øre du tenker på. (...). Drømmen er jo at politikerne sa at: "Nå skal vi virkelig gjøre vyene våre om tidlig innsats - her har dere potten med penger." – og kjørt det på tidlig innsats. Men det er ikke realiteten." (Ina)*

Dette utsagnet og de øvrige funnene i analysen kan tyde på at det, på henholdsvis politisk nivå og undervisningsnivå, er noe ulike oppfatninger av hva som skal til for at tidlig innsats skal kunne realiseres. Myndighetene understreker sterkt at det i tillegg til ressurser er en forutsetning at det skjer en kultur- og holdningsendring på undervisnings- og institusjonsnivå om man skal kunne realisere tidlig innsats. Det er altså et spørsmål om både effektivitet og kapasitet i følge de utdanningspolitiske dokumentene og opplæringsloven. De fremstiller det også som om de har gjort sin del av kapasitetsøkningen ved å bevilge midler over statsbudsjettet.

Lærerne på sin side opplever at de ikke har stort mer å gå på hva gjelder effektivitet. De mener å ha den etterspurte positive holdningen, tilpassede forventninger til elevene, samtidig som de kartlegger, vurderer og avdekker læringsutfordringer fortløpende uten å "vente og se". Lærerne ser ut til å mene at ressursene og kapasiteten i praksis er langt fra tilstrekkelig, og at skolesystemet med det har et kapasitetsproblem som gjør implementeringen av tidlig innsats svært vanskelig.

Analysen av lærerintervjuene ser med andre ord ut til å tyde på at det er et gap mellom formuleringsnivået og institusjons- og undervisningsnivået på flere sentrale områder i beskrivelsen og forståelsen av tidlig innsats. Aryas utsagn begynte oppgaven. Hun opplever at tidlig innsats foreløpig befinner seg på kommunenivå, og ikke har ”kommet ned” til henne som enkeltlærer. Hun sier at det er umulig å gi noe mer innsats enn det hun allerede gjør, all den tid hun bare er én lærer med 25 elever. En av hennes kommentarer skal også få avslutte denne analysedelen. Den innleder da samtidig neste kapittel hvor det gjøres en oppsummerende drøfting av studiens hovedfunn. Arya spør seg hva som egentlig er nytt i skolehverdagen og med tidlig innsats og sier:

*”Tidlig innsats er kanskje ikke noe mer enn det vi gjør som lærere?” (Arya)*

## **6 Tidlig innsats i politikk og i praksis? – en avsluttende drøfting**

Studien i denne oppgaven har undersøkt hvordan opplæringsloven og utvalgte utdanningspolitiske dokumenter beskriver ”tidlig innsats” og hvordan et utvalg 1.-4.trinns lærere forstår og opplever tidlig innsats i praksis. I forrige kapittel ble problemstillingen belyst gjennom en analyse og drøfting av hva undersøkelsens empiri synes å indikere. I dette kapittelet vil jeg gjøre en avsluttende drøfting av noen av studiens hovedfunn. Det kan ikke sies noe generelt om hvordan tidlig innsats forstås eller er omsatt til praksis av lærere eller skoler. Formålet er i stedet å si noe om hvordan studien kan berike forståelsen av tidlig innsats, samt gi innblikk i en liten del av læreplanvirkeligheten i norsk skole slik den oppleves av et utvalg lærere.

Med satsingen på tidlig innsats har utdanningsmyndighetene et ønske om å forbedre noen sider ved norsk utdanning som de mener har lav kvalitet. Det er uttrykt et ønske om å ta vare på det som anses som bra i norsk skole, samtidig som satsingen har som mål at lærere skal endre deler av sin praksis. Spørsmålet nå er hva min studie kan si om hvordan tidlig innsats som styringsdirektiv er transformert fra formuleringsarenaen til realiseringsarenaen, og om satsingens intensjoner kan sies å være realisert på institusjonsnivå? Svaret vil nok verken være enkelt eller entydig, men kan være utgangspunkt for flere interessante diskusjoner. Noen tas opp i fortsettelsen hvor fire funn fra analysedelen drøftes nærmere.

### **6.1 Tidlig innsats – alt eller ingenting?**

Et av hovedfunnene i denne oppgavens studie viser at både de utdanningspolitiske dokumentene og samtlige lærere fremstiller den substansielle siden ved tidlig innsats som å ha sammensatt betydning og innhold. Tidlig innsats beskrives og forstås som å ha implikasjoner for flere sider ved opplæringen og undervisningspraksisen. Det fremstilles på mange måter nærmest som et altomfattende begrep og prinsipp.

På den ene siden kan den vide beskrivelsen som gjøres av tidlig innsats, sies å være positiv. Det bidrar til å vise de store linjene og sammenhengene i opplæring og pedagogikk. Det kan være en styrke fordi det ivaretar det komplekse feltet som læreplanstudier er og den praktiske kunsten som undervisning er (jf. kap. 3.3.3) .

På den andre siden kan en vid beskrivelse gjøre det vanskelig å få en klar forståelse av hva som er myndighetenes egentlige intensjoner med tidlig innsats. Selv om ”tidlig innsats” er to ord som alle kan forstå betydningen av, gjøres det ingen entydig definisjon av hva det som pedagogisk prinsipp innebærer i praksis. Ved å beskrive tidlig innsats med runde, mangetydige formuleringer kan myndighetene for det første hevdes å posisjonere seg for å ha ”ryggen fri” og for å ”unngå” motstand. Det kan hindre en god og konstruktiv drøfting og kritikk av satsingen. For det andre gjør de vide beskrivelsene tidlig innsats til et fenomen som det er utfordrende å tolke og omsette til praksis. Det forutsettes at det gjøres vanskelige prioriteringer og beslutninger på institusjonsnivå. Dermed kan også implementeringen og operasjonaliseringen av lovpålegget bli svært krevende. Dette gjør, som analysen har vist, at det åpnes for lokale justeringer, tilpasninger til etablerte praksiser og dermed ulike oppfattede og iverksatte former for tidlig innsats. En vid og altomfattende fremstilling og beskrivelse fra myndighetenes side kan i ytterste konsekvens føre til at tidlig innsats ender opp uten reell påvirkningsevne, og dermed som ingenting.

Flere av utfordringene og svakhetene som studien har vist ved innføringen av tidlig innsats, og som kan gjøre prinsippet til ”ingenting”, mener jeg kan ha sammenheng med manglende og/eller dårlig opplæring og kommunikasjon. Flere av de forutsetningene Cuban (1993) fremsetter som nødvendige for å endre lærernes praksis ser heller ikke ut til å være hensyntatt (jf. kap. 3.5). Tidlig innsats fremstår i tillegg som lite diskutert og tematisert som et felles pedagogisk utviklingsområde på de enkelte skoler. Få eller ingen av lærerne har lest styringsdokumentene som omtaler tidlig innsats.

På den ene siden kan dette tyde på myndighetene bør informere bedre om endringer og nye satsinger. Samtidig kan det se ut til at det på institusjonsnivå kanskje trengs mer profesjonalisert kunnskap og kompetanse om utdanningsvitenskap, læreplantolkning og læreplanteori. Lærerne kan også se ut til å ha behov for mer tid og tilrettelegging for å drive refleksjons- og tolkningsarbeid omkring tidlig innsats og egen praksis (jf. Dale 1998, 2009, Dale et al. 2011, Gundem 2008, Hodgson et al. 2012, Levin 2009).

På den andre siden behøver ikke formuleringsarenaens vage og vidtfavnende beskrivelser av tidlig innsats, nødvendigvis bety at satsingen er mislykket. Det avgjørende er alltid det som skjer i implementeringsprosessene på realiseringsarenaen. Den betydning tidlig innsats har fått i praksis ser ut til å ha sammenheng med hvilken plass prinsippet har fått i skolens helhetlige arbeid sett i forhold til andre satsninger og tiltak. Studien viser at noen sider ved lovpålegget om tidlig innsats på enkelte skoler har endt opp som bare enda ett av mange gode hensikter og satsinger i en hektisk skolehverdag. Andre sider ved tidlig innsats ser derimot ut til å ha fått mer oppmerksomhet og støtte av kognitive og ressursmessige strukturer som gjør en iverksettelse mer realiserbar.

## 6.2 Tidlig innsats – mål- eller prosessorientering?

Analysen og drøftingen av studien viser at det på henholdsvis formulerings- og realiseringsarenaen ser ut til å være ulike oppfatninger av hva som er den beste tilnærmingen for å innfri intensjonene med tidlig innsats. Lærerne er opptatt av sider ved opplæringen som kan sies å ha en sosialiserende, oppdragende og helhetlig dannende funksjon. Lærerne fremstår som prosessorienterte. De mener at et høyt læringstrykk og en sterk resultatorientering heller hindrer enn fremmer tidlig innsats. Flere har et syn på læring og årsakssammenhengen mellom opplæring og resultater, som kompleks og verken observerbar eller forutsigbar. Lærerne legger vekt på at resultater og læringsutbytte alltid vil avhenge av tid, person, forutsetninger og kontekst.

Myndighetenes beskrivelser av tidlig innsats viser også til noen av disse sidene ved opplæringen. Myndighetene har likevel en langt sterkere resultatorientering og ser ut til å mene at læring og læreprosesser kan målstyres i langt større grad. I stortingsmeldingene brytes skolens formål og intensjoner ned til læringsmål med kvantitative målindikatorer. Hensikten ser ut til å være muligheten for å fremstille elevenes læringsutbytte og resultater som observerbare og predikerbare.

De politiske dokumentene som omhandler tidlig innsats kan i forlengelsen av dette sies å på den ene siden gi lærerne tillitt og økt handlefrihet. Det gjør de ved å i hovedsak skissere læringsmål, og kun i eksempelform kommenterer midler, innhold, organisering og metoder i

operasjonaliseringen av tidlig innsats. Det påpekes eksplisitt at disse kategoriene overlates til institusjonen fordi man ønsker å bidra til økt profesjonalisering av lærernes praksis. På den andre siden kan det stilles spørsmål ved hvor reell tilliten og handlefriheten er. Lærernes praksisbeskrivelser tyder på at sentralisering, målstyring, resultatkrav og de obligatoriske kartleggingene binder opp de øvrige didaktiske kategoriene, strammer inn det profesjonelle handlingsrommet, legger føringer og innskrenker innhold og metode. Lærerne sier at den sterke målorienteringen reduserer muligheten til å utvise det pedagogiske skjønn og den dømmekraft som er nødvendig for å realisere tidlig innsats.

Tidlig innsats kan på mange måter hevdes å være en del av den markedstankegang som har inntatt skolen og satt individet og den enkeltes læring og utvikling i sentrum. Likevel forutsetter satsingen at samfunnets fellesskapsverdier og skolens dannelsingsoppgaver ivaretas. Det tilsier at en opplæring som støtter opp om tidlig innsats ikke kan erstattes av læring av funksjonelle ferdigheter. Den må også rettes mot sosialiserende og oppdragende mål og aspekter. Det kan derfor være grunnlag for å hevde at det er nødvendig med en dialektisk både-og-forståelse av tidlig innsats og innholdet i dette prinsippet.

For å lykkes med en slik tilnærming til tidlig innsats, kan det se ut som om satsingen for det første krever en bedre reell balansere mellom sentralstyring og desentralisert handlefrihet. Kanskje kan det også tenkes at alternative tilnærminger til styring, som nettverksteori og forhandlingsstyring, kan ha mye å bidra med.

For det andre kan det se ut til å være behov for å styrke de autonome og kompetente profesjonelle på alle nivå i utdanningssystemet. Fortrinnsvis ved å vise dem økt tillit. I en slik skolevirkelighet vil jeg påstå at det verken vil fungere med sterkt sentralstyrt målfokus, eller ettergivende privatpraktiserende lærere. For å minske gapet mellom politikk og praksis kan det tenkes at man kan tjene på å ta i bruk en kombinasjon av målorienterte-, prosessorienterte og overveiende læreplanmodeller. Kanskje kan implementeringsutfordringene som innføringen av tidlig innsats ser ut til å støte på, også tjene på at norske myndigheter søkte inspirasjon fra finsk skole også når det gjelder utdanningsstyring og valg av læreplanmodeller? (jf. kap. 2.3.1)

## 6.3 Tidlig innsats – effektivitet eller kapasitet?

Funnene i analysen har vist at lærerne og myndighetene har en relativt lik forståelse og beskrivelse av den teknisk-profesjonelle siden ved tidlig innsats. På begge nivå er det understreket gjentatte ganger at økt lærertetthet og høy kompetanse i personalet er en forutsetning for å lykkes med tidlig innsats. På den måten fremstilles og forstås tidlig innsats som å langt på vei være et spørsmål om kapasitet.

I de politiske dokumentene er det likevel lagt stor vekt på at tidlig innsats må innebære en effektivisering, i form av høyere læringstrykk, ambisjoner, forventninger og positiv holdning til elevene. Analysen av lærerintervjuene viser imidlertid at lærerne opplever sin kapasitet som sprengt og en økt effektivitet derfor som umulig. Lærerne mener at tidlig innsatsingen, verken fra skoleledelsen eller skoleeierne har ført med seg tilstrekkelige og nødvendige ressurser, som pedagoger og penger. Lovpålegget oppleves derfor som vanskelig å innfri. Dette åpner for å stille spørsmål ved hvordan lovpålegget om tidlig innsats er fulgt opp på de skolene og i de kommunene der jeg har intervjuet lærere. Det fører drøftingen av tidlig innsats inn i en klassisk diskusjon om ansvarsfordeling, effektivitet og kapasitet.

For det første mener jeg studien viser at tidlig innsats er et eksempel på at myndighetene stadig utvider loven, men uten å sikre en tilsvarende økning i de økonomiske kompensasjonene. Det er en utvikling som kan føre til et voksende kapasitetsproblem i skolene. Det er en situasjon som kan gjøre det viktig å diskutere og vurdere om forventningene og resultattestingene i skolen er tilpasset den enkelte elev. Samtidig blir det viktig å drøfte hvor mye av ansvaret for elvenes resultater læreren kan ta. Disse diskusjonene er nødvendig for å unngå at politikere og nasjonale myndigheter på den ene siden kjøper seg tillitt og bevis på handlekraft ved å lovfeste ”gode hensikter”, mens de på den andre siden fraskriver seg ansvaret ved å pålegge kommuner og lærere å sørge for at loven følges og resultatmålene innfris (jf. Vike 2004).

For det andre vil spørsmålet om hva som er tilstrekkelige ressurser, effektivitet og kapasitet alltid være vanskelig å besvare. Spesielt fordi det ikke er vedtatt en nasjonal bemanningsnorm for skolen vil diskusjonen alltid ha glidende overganger mellom hva som er tilstrekkelig og utilstrekkelig / høy og lav lærertetthet.



I valgkampen før stortingsvalget 2013 nærmest overbød partiene hverandre i å skulle satse på lærere og kompetanse i skolen. I den forbindelse kom lederen i Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken (2013) med et løfte om å lovfeste antall lærerressurser for å kunne sikre en minimums-lærertetthet. Arbeiderpartiets Trond Giske var også ute med valgløfter. Han sa at Ap ville styrke skolen med en milliard til tidlig innsats (Skuseth 2013). Hva som skjer med lærerøkningen og tidlig innsats når det nå er blitt blått styre gjenstår å se. Samarbeidsavtalen mellom sentrumpartiene og de borgerlige inneholder så langt jeg har fått med meg, og i motsetning til innvendingen i Innst. Ot. nr. 86 (2008-09), ikke konkrete løfter om å øke lærertettheten. Til Aftenposten (Tjernshaugen & Gjerde 2013) har den nye Kunnskapsministeren, Torbjørn Røe Isaksen fra Høyre, også sagt at han heller prioriterer etter- og videreutdanning av lærere enn økt lærertetthet.

## 6.4 Tidlig innsats - et politisk eller pedagogisk begrep?

Studiens funn tyder på at tidlig innsats på den ene siden er et begrep som alle lærerne forstår og mener de har et forhold til. På den annen side er det noe utilgjengelig ved, og ikke nødvendigvis et selvfølgelig pedagogisk innhold i tidlig innsats. Interessant i en oppsummering av studien og diskusjonen i denne oppgaven er spørsmålet om tidlig innsats kan sies å ha beveget seg fra den politiske til den pedagogiske arena, og slik sett kan sies å ha fått en verdi for lærerne i deres praksis.

På den ene siden viser analysen av de politiske dokumentene at innføringen av tidlig innsats, i likhet med flere nye prinsipper og begreper innenfor utdanning, har oppstått som et politisk begrep. Lanseringen av tidlig innsats, og dokumentene som beskriver det, kan sies å fremstå som kamparenaer for å fremme bestemte holdninger og overbevisninger. Jamfør Lundgrens (1979) beskrivelse av læreplanen som et politisk manifest (kap. 3.4.1). Tidlig innsats kan med andre ord hevdes å være et begrep med en retorisk og politisk strategi, men uten et selvstendig pedagogisk innhold og betydning. Jeg vil også hevde at de samfunnsmessige og politiske intensjonene som ligger til grunn for tidlig innsats-satsingen, ikke nødvendigvis er i tråd med det som er praktisk mulig å gjennomføre, sett som hensiktsmessig i pedagogisk teori, eller ønskelig av aktørene i praksisfeltet. Slik sett kan tidlig innsats sies å være en satsing

bestående av gode hensikter og flotte målformuleringer, men uten å nødvendigvis bidra til en faktisk endring av det pedagogiske grunnsynet og opplæringspraksisen.

Tidligere kunnskapsminister Kristin Halvorsen har imidlertid forsøkt å nedtone de politiske sidene ved tidlig innsats. I Aftenposten 8. august 2013 (Hagesæther 2013) ble hun spurt om det er politisk ideologi eller forskning som har styrt utformingen av skolen siden de rød-grønne tok over i 2005. På det svarer hun med en påstand om at de ikke trenger å velge så mye. Hun hevder at man ifølge forskningen vet at tidlig innsats er riktig for å hjelpe elever som sliter. Halvorsen har videre uttalt at de grepene man trengte å ta for å gjøre en tidlig innsats i skolen nå er på plass, og at det kun er gjennomføringen det står på fremover (Kvalvåg 2013). Om det er så "enkelt" og om de borgerlige partiene er enig i disse slutningene kan nok diskuteres. Til Stavanger Aftenblad (Ueland 2013) har Erna Solberg gitt de rødgrønne honnør for å ha snakket om tidlig innsats, men hun mener at de grepene som skal til ikke er tatt. *"Alle mener tidlig innsats er viktig, men vi mangler gode måter å gjøre det på i praksis"*, sier Solberg. Flere av lærerne jeg intervjuet kan se ut til å være enige i dette på enkelte områder. Hvordan tidlig innsats som et politisk begrep vil utvikle seg med den nye regjeringen vil kunne være interessant å se på i fremtidige studier. Kanskje vil man komme til å se at prinsippet endrer innhold med tid, politisk styre, internasjonal påvirkning og trender og lignende?

Selv om tidlig innsats kan sies å ha politiske opprinnelse ser de på den andre siden ut til at lærerne også forstår tidlig innsats som å ha et pedagogisk og praktisk innhold. Funnene tyder imidlertid på at forståelsen av tidlig innsats som pedagogisk begrep avhenger av den praktiske bruken, og utvikles etter hvert som institusjoner og lærere tar det i bruk og integrerer det med allerede eksisterende praksiser. Mye tyder også på at om tidlig innsats skal kunne institusjonaliseres i tråd med politikernes intensjoner, vil det kreves at myndighetene i større grad programfester og faktisk tar ansvar for sin del av innsatsen. Det gjelder blant annet å sikre lærertettheten og bedre kommunikasjonen og opplæringen.

Til tross for at læreplanendringen og innføringen av tidlig innsats kan se ut til å ha noe dårlig styringsevne på enkelte områder, er det likevel slik at satsingen har en påvirkning på institusjonene og lærerne på flere måter.

For det første vil jeg peke på at det språket som brukes i offentlige dokumenter og debatter må antas å ha en påvirkningskraft. Språket som brukes om tidlig innsats er viktig fordi det gir oss vokabular å diskutere og argumentere, med og rammer til å forstå og konkretisere innholdet i begrepet med. Det kan derfor være grunn til å spørre seg hva som skjer med læreres, lederes og politikeres tanker og forhold til utdanning og elever når språket om tidlig innsats og skole så sterkt preges av økonomibegrep, kamp- og krigsretorikk. Vil lærernes praksis endres når begrep som læring, læringsutbytte, økonomisk nytte, resultatvurdering, angrep etc. dominerer, mens ord som sosialisering, lek, oppdragelse og modning faller bort? Faren er at et slikt språk kan fjerne undervisningen med tidlig innsats fra skolens overordnede mandat og virksomhet.

For det andre vil jeg hevde at når ”tidlig innsats” brukes som noe tilnærmet et politisk ”honnør-ord” med udiskutabelt positivt innhold, så kan vi risikere at kritikken og drøftingen av satsingen blir lagt død allerede i utgangspunktet. Det kan også føre til en tilsløring av forskjeller mellom ulike partier eller aktører som bruker begrepet. Jeg mener intervjuene med lærerne viser at den måten som tidlig innsats-begrepet er brukt på kan ha vært med på å skjule deler av de egentlige intensjonene og budskapene myndighetene har om mer målstyring og sentralisering. Det er som utviklingstrekk ved skolesystemet som lærerne er uttalt uenige i.

For å motvirke disse mulige negative konsekvensene kan det være viktig å aktualisere tidlig innsats for eksempel gjennom kompetansehevende kurs, konferanser eller lignende. Det kan også gjøres med evalueringer, kollegaveiledning, og ved å gjøre tidlig innsats og dets innhold til et tema for refleksjon og diskusjon i personalet på skolen. På den måten kan det dannes grunnlag for tiltak på skolen og i undervisningen. Det kan legges til rette for at man omformer, tilnærmer seg og tilpasser tidlig innsats til skolens rammer, forutsetninger og allerede eksisterende praksis på en hensiktsmessig måte. Tas slike grep kan tidlig innsats kanskje overføres fra politisk tankesmie til pedagogisk praksis, på en slik måte at satsingens gode hensikter, som man er enige om, kan realiseres.

## 7 Konklusjon og veien videre: tidlig innsats - politikk og praksis?

Studien, analysen og drøftingen i denne oppgaven har forsøkt å belyse problemstillingen:

*Hvordan beskrives tidlig innsats i opplæringsloven og i sentrale utdanningspolitiske dokumenter? Hvordan forstås og oppleves tidlig innsats av et utvalg 1.-4.trinns lærere?*

Studien har vist at ingen av lærerne som er intervjuet er uenige i intensjonene med tidlig innsats. En satsning på grunnleggende ferdigheter, det å hjelpe alle barn tidlig og sette inn ekstra innsats for de mest utsatte elevgruppene i skolen er ansett som positivt. Tidlig innsats som et overordnet prinsipp møter med andre ord lite kritikk og motstand. Det vil heller ikke være hensiktsmessig å betvile de gode hensiktene myndighetene har med tidlig innsats. Det som derimot har vært aktuelt å ta opp til diskusjon er midlene, styrings- og utviklingsretningen som myndighetene, gjennom tidlig innsats, har pålagt skolen og dens innhold, metoder og mål. Studien viser at når prinsippet skal gjøres om til innhold og konkrete tiltak så kommer utfordringene til syne. Intervjuene viser at lærerne opplever myndighetens styringssignaler som å ikke være i overensstemmelse med deres pedagogiske overbevisning, og i noen tilfeller heller hemmer enn fremmer muligheten for å realisere tidlig innsats. Disse implementeringsutfordringene kan henge sammen med flere forhold og kan kanskje være et bilde på at det sjeldent finnes enkle løsninger i lærernes komplekse praksis.

Drøftingene av studienes empiri har antydnet at det for det første kan se ut til at styringssignalene i dokumentene om tidlig innsats bør balanseres bedre. Analysen viser at styringsdokumentene er preget av å stå i spenn mellom desentralisert og sentralisert styring, mellom profesjonell og politisk makt og mellom kontinuitet og fornying. Samtidig kan det se ut til at ansvarsfordelingen mellom de ulike styringsnivåene er noe dårlig avklart og at det til tider ser ut til å være manglende tillit mellom politikk og praksis. Dette kan være en av grunnene til at analysen viser til både varierende og usikre forståelser og uendret praksis på flere av skolene hvor jeg har intervjuet lærere.

For det andre har drøftingen vist at implementeringen av tidlig innsats, både fra sentralt og lokalt hold bør følges opp bedre i form av både materielle og kognitive rammer og ressurser. Verken økonomien, lærertettheten, kompetansehevingen eller handlingsrommet ser ut til å ha vært godt nok ivarettatt ved innføringen av tidlig innsats på de skolene der jeg har intervjuet lærere. Ei heller har tidlig innsats i tilstrekkelig grad vært tatt opp som et refleksjonstema i skolenes personale.

Faren med en slik svak oppfølging er at tidlig innsats kan ende opp som bare enda et av mange nye satsinger og tiltak i skolen. Det kan gjøre at innføringen av tidlig innsats heller oppleves som en belastning enn som en positiv kraft i lærernes praksis. Dette perspektivet poengterer at det er viktig å se på og studere tidlig innsats som en del av skolens kollektive prosesser, og i relasjon til andre tiltak i skolen. Det vil si at det må vurderes hvordan tidlig innsats blir vektlagt i forhold til andre tiltak og politiske prinsipper.

Uavhengig av dårlig styringsbalanse, tillitsproblemer, sviktende oppfølging, lite reelt handlingsrom og det til tider vage, politiserte og retoriske språket i dokumentene om tidlig innsats, så må institusjonene og lærerne ta begrunnede avgjørelser på bakgrunn av loven, læreplanendringen og de styringsdokumenter som foreligger. Fra både et demokratisk og et utdanningsvitenskaplig perspektiv vil det være nødvendig å vurdere og åpne for en kritisk og kreativ drøfting av disse avgjørelsene og prioriteringene, samt av de utfordringene som oppgavens studie har pekt på. På den bakgrunn mener jeg oppgaven kan ha noe å bidra med på forskningsfeltet.

Studien og undersøkelsene som ligger til grunn for denne oppgaven kan også være et bidrag til forskningen fordi det er gått i dybden på hvordan lærerne forstår og opplever tidlig innsats. Det er alltid interessant å se på hvordan politikk befester seg i praksisen. Veien betegnes ofte som lang og et forsøk på å få innblikk i det som faktisk skjer i praksis er derfor nødvendig for det videre arbeidet med tidlig innsats både på undervisningsnivå, institusjonsnivå og på politisk nivå. Det denne studien ikke har hatt anledning til, men som kunne vært nyttig og interessant, er å intervju skoleledere, skoleeiere og myndigheter på nasjonalt nivå for å undersøke deres beskrivelser og forståelser av tidlig innsats.

Det vil også være interessant å følge utviklingen til ”tidlig innsats” etter at stortingsvalget 2013 resulterte i en regjeringskoalisjon bestående av Høyre og Fremskrittspartiet. I den politiske plattformen de har lagt frem nevnes faktisk tidlig innsats. I kapittel 12 om kunnskap heter det i det første punktet om skole at regjeringen vil: *”Prioritere elevenes lese- og skriveferdigheter gjennom hele skoleløpet. Tidlig innsats er nøkkelen til mestring og økt læringsutbytte.”* (Høyre & Fremskrittspartiet 2013).

Det rødgrønne tidlig innsats-begrepet har med andre ord allerede funnet sin plass også i den blå-blå-politikken. Spørsmålet er om de borgerlige partienes tidlig innsats-begrep vil ha samme betydning som det har i rød-grønn politikk, eller om vi vil komme til å se at prinsippet skifter innhold i takt med politisk skifte, ytterligere internasjonal påvirkning eller i tråd med slik lærere og skoler innpasser prinsippet i sin hverdag i klasserommet. En klasseroms-hverdag som etter hvert også vil preges av nye tiltak og satsinger anført av et høyrestyrt kunnskapsdepartement. Fremtiden til tidlig innsats må imidlertid overlates til andre å studere.

# Kildeliste

## Oversikt over tabeller og figurer

### Figur 1: Kapittel: 2.2.3

*Faktorer som fremmer og hemmer læring.* Hentet fra:

Stortingsmelding nr.16 (2006–2007): ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

### Figur 2: Kapittel 2.3.3

*“Early Years Literacy Program”.* Hentet fra:

Bradbury, J., Cloonan, A., Essex, G. et al., (1997): *Teaching Reading in the Early Years*. The Department of Education, Victoria: Addison Wesley Longman Australia.

## Litteratur

\* = kilden er sekundær

107th Congress Public Law 110. USA. Hentet fra:

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ110/html/PLAW-107publ110.htm>  
(Utskriftsdato 15.06.2013)

Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Prøitz, T. S., Hertzberg, F. (2012): *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivå og institusjonens rolle i implementeringen av reformen*. UIO: Institutt for lærerutdanning og skoleforskning.

\* Arfwedson, Gehrard (1985): *School Codes and Teachers' Work. Three Studies in Teacher Work content*. Malmö: Liber Förlag /CWK gleerup.

Alexander, Robin (red.) (2010): *Children, their World, their Education. Final report and recommendations of Cambridge Primary Review*. London: Routledge.

Alvesson, M. og Skjoldberg, K. (2009): *Reflexive Methodology*. New vistas for Qualitative Research. 2nd ed. London: Sage

- Aschehoug Undervisning (2013): *Tidlig innsats 2013 - vi viser deg hvordan*. En konferanse avholdt i sju norske byer i løpet av vårene 2013. Hentet fra: <https://www.facebook.com/events/203364163135835/permalink/203364166469168/> (Utskriftsdato 23.04.13)
- Au, Wayne (2011): Teaching under the new Taylorism: High-stakes testing and the standardization of the 21st century curriculum. *Journal of Curriculum Studies*, 43(1), 25 -45.
- Bachmann, Kari & Haug, Peder (2006): *Forskning om tilpasset opplæring*. Forskningsrapport nr. 62. Høgskulen i Volda. Møreforskning i Volda: Egseth trykk.
- Bjørndal, H. & Lieberg, S. (1975): *Innføring i Økopedagogikk*. Oslo: Aschehoug
- Bjørnsrud, Halvor (red.) & Nilssen, Sven (red.) (2012): *Tidlig innsats - bedre læring for alle*. Litauen: Cappelen Damm Akademisk
- Blindheim, Anne Marte (2013, 2.mars): - *Erna, vi gjør noe*. Dagbladet Hentet fra: [http://www.dagbladet.no/2013/03/02/nyheter/politikk/innenriks/regjeringen/jens\\_stoltenberg/26009373/](http://www.dagbladet.no/2013/03/02/nyheter/politikk/innenriks/regjeringen/jens_stoltenberg/26009373/) (Utskriftsdato: 28.04.13)
- Bloom, Benjamin S. et.al (1956): *Taxonomy of Educational Objectives. The Classification of educational goals. Handbook I: Cognitive Domain*. New York: MacKay
- Bradbury, J., Cloonan, A., Essex, G. et al., (1997): *Teaching Reading in the Early Years*. The Department of Education, Victoria: Addison Wesley Longman Australia.
- Bruhn-Jensen, Klaus (2002): *The complementarity of qualitative and quantitative methodologies in media and communication research*. I: Klaus Bruhn-Jensen (ed.): *A Handbook of media and communication research: qualitative and quantitative methodologies*. Routledge. Side 254-273.
- Cuban, L. (1993): *How Teachers Taught. Constancy and Change in American Classrooms , 1880-1990*. New York: Teachers Collega Press.
- Cuban, L. (1996): *Curriculum stability and change*. I Jackson, Ph. (red.), *Handbook of Research on Curriculum*. New York, MacMillan. S: 216-242.
- Dale, Erling Lars (2008a): *Fellesskolen – skolefaglig læring for alle*. Oslo: Cappelen Akademisk forslag.
- Dale, Erling Lars (2008b): *Fellesskolen – reproduksjon av sosial ulikhet*. Oslo: Cappelen Akademisk forslag.



- Dale, E. L. (2009): *Utdanningens samfunnsmandat og velferdsrett om skolefaglig læring for alle*. I E. L. Dale (red.) *Læreplan: Et forskningsperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget: 187-212
- Dale, E. L., Engelsen, B.U. & Karseth, B. (2011): *Kunnskapsløftets intensjoner, forutsetninger og operasjonaliseringer: En analyse av en læreplanreform*. UiO: Pedagogisk forskningsinstitutt.
- Dalen, Monica (2011): *Intervju som forskningsmetode - en kvalitativ tilnærming*. 2.utgave. Oslo: Universitetsforlaget.
- Darling-Hammon, Linda (2010): *The flat world and education: How American's Commitment to Equity Will Determine Our Future*. New York: Teachers College Press
- Djupedal, Øystein (2006, 16.mai): *Utdanning som verktøy for sosial utjevning – barnehagens betydning*. Innlegg på regional konferanse om ny stortingsmelding i Tønsberg. Hentet fra:  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/taler\\_artikler/kunnskapsministerens-taler-og-artikler/oystein\\_djupedal/2006/utdanning-som-verktoy-for-sosial-utjevni.html?id=114021](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/taler_artikler/kunnskapsministerens-taler-og-artikler/oystein_djupedal/2006/utdanning-som-verktoy-for-sosial-utjevni.html?id=114021)  
(Utskriftsdato: 04.02.13)
- \* Elliot, John & Norris, Nigel (2012): *Curriculum, Pedagogy and Educational Research*. The work of Lawrence Stenhouse. London and New York: Routledge Taylor & Francis Grup
- Elstad, E. (2009): *Styring, ansvarliggjøring og ansvarsfraskrivelse*. I E. L. Dale (red.) *Læreplan: Et forskningsperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget: 116-149
- Engelsen, B. U. (2009a, 5. Opplag av 5.utgave 2006): *Kan læring planlegges? Arbeid med læreplaner – Hva, hvordan, hvorfor?*. (Revidert mot LK06: læreplan for kunnskapsløftet 5.utgave). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Engelsen, B. U. (2009b): *Et forskningsblikk på skoleeierne i implementeringen av Kunnskapsløftet og LK06*. I Dale E. L. (red.) (2009). *Læreplan: Et forskningsperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget
- Fladberg, Karin Lillian (2013, 5.februar): *For treg norsk skole*. Dagsavisen s. 12.
- Foros, Per Bjørn (2006): *Skolen i klemme. Dilemmaer og spenningsforhold*. Oslo: Cappelen Akademiske forlag

- Forskningsrådet (2013, 19.mars): Utdanning 2020 - Seminar om forskningsfunn innenfor temaene tidlig innsats i barnehagen og ressurser og resultater i grunnsopplæringen. Hentet fra: [http://www.forskningsradet.no/prognett-utdanning/Arrangement/UTDANNING2020\\_inviterer\\_til\\_forskerseminar\\_19mars/1253981771815?lang=no](http://www.forskningsradet.no/prognett-utdanning/Arrangement/UTDANNING2020_inviterer_til_forskerseminar_19mars/1253981771815?lang=no) (Utskriftsdato 19.03.13)
- Germeten, S., Johansen, O. M. & Niiranen, L.(2006): *Støtteundervisning og spesialundervisning i Finland. Rapport fra en studiereise*. Alta: Utdanningsdirektoratet.
- Goodlad, J. I. (1979): and Associates: Ammons, M. P., Buchanan, E. A., Griffin, G. A., Hill, H. W., (...) Wilson, E., C. *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. New York: McGraw-Hill Book Company.
- Gundem, B., B. (1990): *Læreplanpraksis og læreplanteori. En innføring*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gundem, B., B. (2004): *Mot en ny skolevirkelighet? Læreplanen i sentraliserings- og desentraliseringsperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gundem, B., B. (2004): *Mot en ny skolevirkelighet? Læreplanen i sentraliserings- desentraliseringsperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gundem, B. B. (2008): *Perspektiver på læreplan*. Bergen: Fagbokforlaget
- Hagesæther, Pål Vegard (2013, 8.august). *Nytt ved årets skolestart*. Aftenposten. Hentet fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Flere-valgfag-i-skolenAMer-sexundervisningAKulturskoletilbud-til-alleANytt-leksehjelpstilbud-7274688.html#.UgYjvGTBdwQ> (Utskriftsdato: 10.08.13)
- Halvorsen, Kristin (2012,17.august): *Tidlig innsats nytter*. Tale/artikkel hentet fra: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/taler\\_artikler/kunnskapsministerens-taler-og-artikler/taler-og-artikler-av-kunnskapsminister-k/2012/tidlig-innsats-nytter.html?id=697663](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/taler_artikler/kunnskapsministerens-taler-og-artikler/taler-og-artikler-av-kunnskapsminister-k/2012/tidlig-innsats-nytter.html?id=697663) (Utskriftsdato: 09.01.13)
- Hargreaves, Andy (2004): *Læring og undervisning i kunnskapssamfunnet. Utdanning i en utrygg tid*. Otta: Abstrakt forlag
- Hargreaves, Andy & Shirley, Dennis (2012): *Den fjerde vei: en inspirasjon til endring i skolen*. Oslo: Gyldendal akademiske forlag (oversatt av Egil Fredheim).

- Hodgson, J., Rønning W. & Tomlinson, P. (2012): *Sammenhengen mellom undervisning og læring. En studie av lærernes og deres tenking under Kunnskapsløftet*. (SMUL). Sluttrapport. NF-rapport nr. 4/12 ISBN-nr.: 978-82-7321-626-7. Bodø: Nordlands Forskning
- Hill, P. & Crévola, C. (1998a): Evaluation of a whole-school approach to prevention and intervention in early literacy. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 3(2), s. 133-157.
- Hill, P. & Crévola, C. (1998b): Characteristics of an effective literacy strategy, *UNICORN Vol. 24*, s. 74-85.
- Høyre & Fremskrittspartiet (2013, 7.oktober): "*Politisk plattform for en regjering utgått av Høyre og Fremskrittspartiet*". Sundvollen. Hentet fra: <http://www.hoyre.no/filestore/Filer/Politikkdokumenter/plattform.pdf> (Utskriftsdato: 12.10.13)
- Innstilling Odelstinget nr. 86 (2008–2009): *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. Hentet fra; <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-086/> (Utskriftsdato 04.07.13)
- Karseth, Berit & Sivesind, Kristin (2009): Læreplanstudier –perspektiver og posisjoner. I Dale E. L. (red.) (2009). *Læreplan: Et forskningsperspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kleven, Thor Arnfinn (red.) (2002): *Innføring i forskningsmetode: en hjelp til kritisk tolkning og vurdering*. Oslo: Unipub.
- Kleven, Thor Arnfinn (2008): *Validity and validation in qualitative and quantitative research*. I: Nordisk Pedagogikk -2008 nr. 03.
- Kunnskapsdepartementet (2006): LK06: Læreplanen kunnskapsløftet 2006. Hentet fra: <http://www.udir.no/Lareplaner/Kunnskapsloftet/> (Utskriftsdato: 16.03.13)
- Kvale, S. (1997): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Ad Notem Gyldendal.
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2009): *Det kvalitative forskningsintervju* (2.utg.). Oversatt av Tone M. Anderssen og Johan Rygge. Oslo: Gyldendal Akademiske
- Kvalvåg, Siv Helen (2013, 6. juli): *Ikke vær så smålig, Erna*. Stavanger Aftenblad. Hentet fra: <http://www.aftenbladet.no/> (Utskriftsdato 27.10.13)

- Laberee, D. (2009): Educational Formalism and the Language of Goals in American Education, Educational Reform, and Educational History. I P. Smeyers, M. Depaepe (eds.), *Educational Research: Proofs, Arguments, and Other Reasonings*, s: 41-60.
- Levin, Ben (2008): Curriculum policy and the politics of what should be learned in schools. In F. Michael Connelly, red., *The SAGE Handbook of Curriculum and Instruction*. Toronto: Sage, s: 7-24
- Lincoln, Yvonna S. & Egon G. Guba (2003): *Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences*. I: Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (Eds.) *The Landscape of Qualitative Research: Theories and Issues*. SAGE. Side 253-291.
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P. (1986): *Politisk styring och utbildningsreformer*. Stockholm: Liber Utbildningsförlag
- Lindensjö, Bo & Lundgren, Ulf P. (2000): *Utbildningsreformer och politisk styring*. Stockholm. HLS-förlag.
- Lund, Thorleif (red.) (2002): *Innføring i forskningsmetodologi*. Otta: Unipub AS
- Lund, Thorleif (2012): Combining Qualitative and Quantitative Approaches: Some Arguments For Mixed Methods Research: *Scandinavian Journal of Educational Research*, 56:2, 155-165.
- Lundgren Ulf P. (1979): *At organisera omvärlden. En introduktion til läroplansteori*. Stockholm: Publica.
- Lundgren, Ulf P. et. al (1990): OECD-rapporten – en bakgrunn. I Marit Granheim, Ulf P. Lundgren og Tom Tiller. *Utdanningskvalitet – styrbar eller ustyrlig? Om målstyring og kvalitetsvurdering av norsk skole*. Oslo: Tano
- Lysbakken, Audun (2013, 10.august): *Vil lovfeste rett til flere lærere*. Hentet fra <http://sv.no/Siste-nytt/Vil-lovfeste-rett-til-flere-larere>. (Utskriftsdato 12.08.13)
- Madaus, G., Russell M., & Higgins M. (2009): *The paradoxes of high stake testing. How they affect student, their parents, teachers, principals, schools, and society*. New York: Information age publishing inc.
- McEneaney, Elisabeth & Meyer, John W. (2000): The Content of the Curriculum. An Institutional Perspective. In *Handbook of the Sociology of Education*. edited by Maureen T. Hallinan. Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York, 189-211

- Meldeling Storting nr. 18 (2010–2011): *Læring og fellesskap: Tidlig innsats og gode læringsmiljøer for barn, unge og voksne med særlige behov*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Melding Storting nr. 13 (2011–2012): *Utdanning for velferd. Samspill i praksis*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Midtsundsand, J. H. & Willbergh, I. (2010): *Didaktikk. Nye perspektiv på undervisning*. Latvia: Cappelen Akademiske forlag.
- NEA (2013), National Education Association, USA. Hentet fra: <http://www.nea.org> og <http://www.nea.org/home/1213.htm> (Utskriftsdato: 13.05.13)
- NESH (2005), Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora: *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsfag, juss og humaniora*. Oslo: Komitéen. Hentet fra: <http://www.etikkom.no/FBIB/Praktisk/Forskningsetiske-enheter/Nasjonal-forskningsetisk-komite-for-humaniora-og-samfunnsfag/> (Utskriftsdato 22.04.13)
- Nespor, J. (2002): Networks and contexts of reform. *Journal of educational change* 3: 365-382
- Odelstings proporsjon nr. 55 (2008–2009): Om lov om endringer i opplæringslova og privatskolelova. Oslo: Kunnskapsdepartement.
- Opplæringsloven: LOV 1998-07-17 nr. 61: Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa. Hentet fra: <http://www.lovdato.no/all/nl-19980717-061.html> (Utskriftsdato: 19.12.12)
- Paust-Andersen, Ingrid (2010): *Early Years Literacy Program: Implementering av en australsk undervisningsmodell i norsk skole*. Universitetet i Oslo: Masteroppgave
- Pedersen, Roger (2007, 30.mai): "Tidlig innsats for livslang læring – likeverdig opplæring i praksis!". Innlegg på nasjonal konferanse om strategiplanen "Likeverdig opplæring i praksis!" i regi av Utdanningsdirektoratet, Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring og Høgskolen i Sør-Trøndelag, Trondheim. Hentet fra: [http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/taler\\_artikler/politisk\\_ledelse/tidligere-politisk-raadgiver-roger-peder/2007/tidlig-innsats-for-livslang-laring--like.html?id=469896](http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/aktuelt/taler_artikler/politisk_ledelse/tidligere-politisk-raadgiver-roger-peder/2007/tidlig-innsats-for-livslang-laring--like.html?id=469896) (Utskriftsdato: 14.03.13)
- Postholm, M. B. & Jacobsen D.I. (2011): *Læreren med forskerblick: Innføring I vitenskapelig metode for lærerstudenter*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Rambøll (2010): Rambøll Management Consulting. *Tidlig innsats - Inspirasjon til arbeid for sosial utjevning og bedret læring*. S.l.

Rambøll & NOVA (2010, juni): Rambøll Management Consulting & Norsk institutt for oppvekst, velferd og aldring. *Tidlig innsats – tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten*. Sluttrapport til KS, Kommunenes sentralforbund, et FoU-prosjekt. S.l.

Rebell, Michael A. & Jessica R. Wolff (2008): *Moving every child ahead*. Teacher's College. New York.

\* Reid, William A. (1994): *Curriculum Planning as Deliberation*. Report no. 11. University of Oslo: Institute of Educational Research

Reid, William A. (1999): *Curriculum as institution and practice: essays in the deliberative tradition*. The United States of America: Lawrence Erlbaum associates Inc. Publishers

Røsland, Stian B. & Ødegaard, Torger (2013, 10. juli): *Trivsel og læring*. Aftenposten, s. 7.

Sahlberg, Pasi (2011): *Finnish Lessons. What can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College, Columbia University.

Sandbu, Anders (2013, 30.januar): *Spesialundervisning truer skolen*. Dagsavisen s. 15.

\* Short, Edmund C. (1990): Challenging the Trivialization of Curriculum Through Research. I James T. Sears and Dean J. Marshall (red.). *Teaching and Thinking about the Curriculum. Critical Inquiries*. New York, London: Teachers College Press.

Skuseth, Torill (2013, 5.september): *Løfte om nye skolemiljoner*. Molde: Romsdalsbudstikke <http://www.rbnett.no/nyheter/article8224581.ece> (Utskriftsdato: 05.09.13)

Solhjell, Bård Vegar (2008, 14.august): *Skulestart: Dette er nytt hausten 2008*. Pressemelding hentet fra:  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/pressesenter/pressemeldinger/2008/skulestart-dette-er-nytt-hausten-2008-.html?id=524470> (Utskriftsdato: 14.03.13)

Spillane, J. & Burch, P. (2006): The institutional Environment and Instructional Practice: Changing Patterns of Guidance and Control in Public Education. I H-D. Meyer og B. Rowan (red.): *The New Institutionalism in Education*. New York: Suny

\* Stenhouse, Lawrence (1975): *An Introduction to Curriculum Research and Development*. London: Heinemann Educational Books Ltd.

Stoltenberg, Jens (2013, 11. januar): Tale på Arbeiderpartiets Bratli-seminar om utdanning. Hentet fra: <http://www.youtube.com/watch?v=RZxH8impGp4> (Utskriftsdato: 12.01.13)

Store Norske Leksikon. [http://snl.no/melding\\_til\\_Stortinget](http://snl.no/melding_til_Stortinget) (Utskriftsdato: 22.04.13)

Stortingsmelding nr. 33 (1990-1991): *Om organisering og styring i utdanningssektoren*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet

Stortingsmelding nr. 30 (2003-2004): *Kultur for læring*. Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet

Stortingsmelding nr. 16 (2006–2007): *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Stortingsmelding nr. 31 (2007–2008): *Kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Stortingsproposisjon nr. 1 (2006-2007): *For budsjettåret 2007. Statsbudsjettet*. Oslo: Finansdepartementet

Skjervheim, Hans (1996): *Deltakar og tilskodar og andre essays*. (Opprinnelig utgitt på Johan Grundt Tanum Forlag i 1976). Oslo: Ide&Tanke Aschoug.

Telhaug, A. O., & Mediås, O. A. (2003): *Grunnskolen som nasjonsbygger. Fra statspietisme til nyliberalisme*. Oslo: Abstrakt forlag

Thagaard, T. (1998): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. 2. utgave 2003, 3. utgave 2009. Bergen: Fagbokforlaget.

Tjernshaugen, K. & Gjerde, R. (2013, 25. Oktober): *Slik blir det nye skole-Norge*. Aftenposten morgenutgave, s. 4.

Tyack, David & Larry Cuban (1995): *Thinking toward utopia. A Century of Public School Reform*. Cambridge Mass. Harvard University Press (ref. i Engelsen 2009:76)

Tyler, Ralph W. (1976): *Undervisnings planlægning*. (Oversatt av Gudrun Mørch og Vagn Nilsen etter "Basic Principles of Curriculum and Instruction 29th Impression 1969) København. Oslo: Christian Ejlers' forlag.

Ueland, Margunn, (2013, 4. juli): *Vi må trø til fra dag én i 1.klasse*. Stavanger Aftenblad <http://lesesenteret.uis.no/getfile.php/Lesesenteret/P%C3%A5%20sporet-Solberg.pdf> (Utskriftsdato: 25.10.13)

- Utdanningsdirektoratet (2011, januar): *Norsk landrapport til OECD. OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes*. Hentet fra: [http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2011/5/Udir\\_OECD\\_landrapport\\_NO.pdf](http://www.udir.no/Upload/Rapporter/2011/5/Udir_OECD_landrapport_NO.pdf) (Utskriftsdato: 26.10.13)
- Vike, Halvard (2002): Med: Runar Bakken, Arne Brinchmann, Heidi Haukelien og Randi Kroken. *Maktens samvittighet. Om politikk, styring og dilemmaer i velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Vike, Halvard (2004): *Velferd uten grenser: den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Oslo: Akribe
- Wheelahan, L. (2010): The crises of curriculum. I Leesa Wheelahan: *Why Knowledge Matters in Curriculum*. London: Routledge, p. 106-126.
- Wollscheid, Sabine (2012): "Språk, stimulans og lærelyst. Tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten" *En kunnskapsoversikt* : NOVA Rapport 12/2.
- Yates, L. & Grumet, M. (2011): Curriculum in Today's World: Configuring Knowledge, Identities, Work and Politics . In Lynn Yates and Madeleine Grumet (eds.) *World Yearbook of Education 2011*, 3-14.
- Østvold, K. & Hommedal, S. (2013, 13.juni): *Forskere mener norsk skole henger igjen på 90-tallet*. NRK:Nordnytt. [http://www.nrk.no/nordnytt/\\_-skolesystemet-henger-etter-1.11078437](http://www.nrk.no/nordnytt/_-skolesystemet-henger-etter-1.11078437) (Utskriftsdato: 25.10.13)



# Vedlegg / Appendiks

Intervjuguide brukt i forskningsintervju med de sju lærerne

## **Intervjuguide – 1.-4.trinn lærere: Tidlig innsats**

\* Uthevet skrift indikerer hvilke hovedspørsmål som ble stilt i intervjuet. Stikkordene under er til bruk for intervjuer ved oppfølging- og utdypingsspørsmål.

### **1. Bakgrunn: kan du si litt om arbeidshverdagen, klassen og utdanningen din?**

### **2. Hvordan forstår du begrepet ”tidlig innsats”?**

Lovfestet  
Alle trinn eller 1-4, Alle fag  
Lærertetthet, Tilpasset opplæring  
System (lengre dag, tidlig start, bhg integreres etc.)  
Forebygging – intervensjon/å gripe inn tidlig

### **3. Hva synes du om tidlig innsats?**

### **4. Hva tenker du er intensjonene / målene med tidlig innsats?**

Forebygging – intervensjon  
Resultater/måling  
Sosialt, faglig

### **5. Hvordan jobber du med tidlig innsats i planlegging av undervisning?**

Tiltak  
Undervisningsopplegg/Arbeidsplaner / Individuelle mål  
Spesialpedagogikk  
Kollegasamarbeid  
Evaluerer (kartlegger, vurdering, utvikling)

### **6. Hvordan ser tidlig innsats ut i praksis/ i undervisningen / i møtet med elevene?**

Hvordan: Organisering:	Organisering (grupper, skiller ut de svake?) Intensiv undervisning / ”kurs”
Hva: Innhold:	Metoder/arbeidsformer /oppgaver Trener på (grunnleggende) ferdigheter <b>Matte og Norsk</b>
Mobbing / Sosialisering	
Digitale hjelpemidler	

**7. Hvordan identifiserer du elever som trenger tidlig innsats?**

Kartleggingsprøver / Tester  
Observasjon / Profesjonelt skjønn  
Samarbeid med: Spes.ped - barnehagen/helsestasjon/barnevern

**7.1. Hvor lenge varer tidlig innsats-tiltakene?****7.2 Hvilke elever kan ha bruk for tidlig innsats?**

Hva er årsaken til at elever trenger TI? (elven selv er problem, systemet, utenfor skolen problem?)  
Er det mange elever?  
Hvilke forventninger har du til elevene? Hvor godt kjenner du elevene dine?

**8. Hvorfor jobber du med / bruker du - hvordan begrunner du tidlig innsats?**

- positiv? – negativ?

**9. Hvordan går du frem når en elev trenger tidlig innsats – organisering/samarbeid?**

Kontakter ledelsen  
Ressursteam  
Spesialpedagog  
Kollegasamarbeid  
Tilpasser opplæringen selv

**10. Hvordan jobber a) skolen b) ledelsen med tidlig innsats?**

Virksomhetsplan/ satsningsplan  
Fellesmøter - Team-tema  
Skolens ressursteam  
Evaluerer av skolens praksis/egne system/organisasjon

**11. Opplever du en satsing på tidlig innsats?**

Kompetanseheving?  
Tips om litteratur  
Er det diskutert? Informert om lovendring?  
Systemendring – skoleutvikling - endre elevsynet?

**12. Hva er effekten/resultatet av tidlig innsats?****13. Hvordan vurderer/måler du eventuelle effekter / utvikling hos elevene?****14. Hvordan vurderer du din egen kompetanse til å drive tidlig innsats?**

**Sammenligning:**

**15. Hvordan opplever du forholdet mellom tidlig innsats og lærertetthet?**

**16. Hvordan opplever du forholdet mellom tidlig innsats og tilpasset opplæring?**

Forskjeller, likheter?

**17. Hvordan opplever du forholdet mellom tidlig innsats og spesial undervisning?**

Forskjeller, likheter?

**18. Hvordan opplever du forholdet mellom tidlig innsats og sosial inkludering/felleskap?**

**Ekstra:**

**18. Hvordan ser skolen på / møter elever som sliter?**

Elevsyn: individualistisk eller kontekstuell?

**19. Hvordan samarbeider du/skolen med andre institusjoner?**

BUP, PPT, Helsesøster, Politi

**20. Hvordan samarbeider du/skolen med foreldre/foresatte?**

**21. Har du noe å tilføye?**